

COMPTE RENDU DU SEMINAIRE D'INFORMATION

Pôle Joubert, 9 février 2017

Crise des réfugiés : quelles réponses et quels impacts pour l'Europe?

L'arrivée de plus d'un million de réfugiés et de migrants en Europe ces deux dernières années a marqué les esprits, tant par l'ampleur du phénomène que par le nombre de morts provoquées par les naufrages en Méditerranée.

Face à cette situation, les États membres de l'Union européenne ont laissé apparaître de profondes divergences sur la manière de répondre à cette crise, voire sur leur rapport même à l'immigration. La crise des réfugiés a mis en lumière l'absence de politique commune en matière d'asile et d'immigration, dans une Europe déjà fragilisée par un contexte de montée des populismes et de défiance générale vis-à-vis des institutions européennes. Malgré les divergences apparues entre les États, l'Union européenne a pris une série de mesures pour répondre à cette crise : accroissement de l'aide humanitaire, relocalisation de demandeurs d'asile, renforcement de la sécurité aux frontières, lutte contre le trafic d'êtres humains...

Ces mesures sont-elles pour autant suffisantes ? Quelle stratégie l'Union européenne compte-t-elle adopter pour répondre à cette crise sur le moyen et le long terme ? La crise des réfugiés menace-t-elle le projet européen ? Quelle politique d'accueil et quels résultats ? Y-a-t-il de bonnes pratiques qui méritent d'être diffusées ? Quel appui, financier et stratégique, l'Union européenne apporte-t-elle aux territoires ? Quelle mobilisation de la politique de cohésion et des fonds structurels envisager, pour la programmation actuelle et la future ?

Pour tenter de répondre aux nombreuses interrogations soulevées par ce sujet, les associations réunies au sein du Pôle Joubert Europe (France urbaine, AdCF, FNAU) ont organisé, le 9 février, un séminaire d'information.

Introduction d'André Rossinot, secrétaire général de France urbaine :

Avant d'introduire les débats, André Rossinot, Secrétaire général de France urbaine, rappelle la démarche des associations du Pôle Joubert qui ont décidé de conduire en commun leurs travaux sur les questions européennes et insiste sur la nécessité d'adopter une démarche de mutualisation pour peser davantage dans le débat public national et européen.

En effet, l'Europe s'invite désormais, et de manière durable, dans le quotidien de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques nationales, régionales et locales. L'impact des décisions prises à Bruxelles dans les orientations politiques, stratégiques, économiques ou financières de ses États membres n'est plus à démontrer. Les territoires ont donc tout intérêt à rester en veille active et à être en capacité non seulement de réagir, mais également de contribuer de manière proactive et constructive aux différentes initiatives portées par les instances européennes.

Entre une évolution institutionnelle complexe et un contexte de violences, de nombreuses populations sont amenées à se déplacer vers l'Europe. En parallèle, les expressions politiques se durcissent et les valeurs de solidarité se fragilisent. Les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important dans les thèmes normalement extranationaux : le climat, les migrations, etc. Le monde urbain, et plus particulièrement les grandes villes, s'affirment désormais comme des acteurs à part entière de la politique internationale. Les associations d'élus travaillent donc à développer une culture européenne et internationale afin de permettre aux villes et groupements de villes de se saisir pleinement de ces thématiques..

Thomas Lacroix, chargé de recherche en géographie au CNRS :

L'origine de la crise des réfugiés en Europe :

Les chercheurs sont de plus en plus sollicités par les collectivités territoriales pour comprendre le phénomène migratoire et répondre aux questions relatives aux migrants.

Actuellement, le million de personnes qui se déplace depuis le Moyen-Orient, provoque, de fait, une déstabilisation du système de Schengen. Depuis 40 ans, les règles migratoires ont changé mais elles n'ont pas entraîné une diminution des migrations seulement une transformation de ces dernières : si on assistait auparavant à des migrations économiques et de travail, maintenant ce sont surtout des regroupements familiaux.

Thomas Lacroix rappelle que la mise en place des premières politiques migratoires européennes dans les années 1990, notamment avec la Convention de Dublin qui impose aux États membres ayant des frontières communes avec des États tiers d'exercer un contrôle sur ces frontières, et prévoit que c'est le premier État membre dans lequel le demandeur d'asile a pénétré qui est compétent pour traiter la demande d'asile. Ces politiques s'accompagnent de davantage de restrictions pour l'accueil des réfugiés et de davantage de contrôles contre l'immigration clandestine. La dernière tendance est à l'externalisation des contrôles en dehors du périmètre de l'Union européenne (accord avec la Turquie).

Le coût de cette politique migratoire européenne est important, tant financièrement que diplomatiquement, lorsqu'il faut négocier avec des pays autoritaires. Il est également élevé en termes de vies humaines, la Méditerranée étant la frontière la plus meurtrière du monde. Sur le plan juridique, elle est inapplicable et n'est d'ailleurs que peu appliquée.

La crise migratoire est, par ailleurs, révélatrice de tensions qui ont été refoulées lors de la construction européenne. Elle révèle différents rapports de force entre le noyau et la périphérie, une forte tension entre le discours étatique et l'efficacité réelle des États et s'accompagne d'une hausse de la xénophobie dans l'opinion publique. La politique migratoire reste la grande impensée de la globalisation en générale.

Quelle distinction entre réfugiés et migrants ?

Le terme « migrant » désigne une catégorie générique : est migrant toute personne qui a quitté son lieu d'origine pour vivre dans un autre pays. Les migrations dans le monde sont constantes, autour de 3 à 4% de la population mondiale.

Il y a trois catégories de migrants :

- économiques et étudiants, pour l'emploi et la formation. Ces migrations sont souvent temporaires, et se caractérisent par un nombre croissant de femmes et de personnes qualifiées. En France cela représente 10% de l'immigration ;
- le regroupement familial, de nature plus permanente, représente plus de 50% ;

- les réfugiés. Il s'agit de migrations forcées, en partie pour des raisons politiques. Elles s'effectuent souvent sur de courtes distances et les principaux pays de départ ?? sont les pays dits « du Sud ».

Quel impact sur le projet européen ?

A l'échelon national, le discours se cristallise surtout sur les questions sécuritaires. Mais de nouvelles solutions peuvent émerger par le bas, au niveau des villes et des réseaux de villes, lesquels ont toujours joué un rôle important dans les politiques d'intégration. Pour ce faire, s'il n'est pas toujours possible de s'appuyer sur les pays du Sud en raison du manque fréquent de moyens dont ils disposent afin de permettre à leurs entités locales de mettre en œuvre des projets, la société civile et les ONG sont des partenaires pertinents.

L'argument selon lequel l'amélioration des conditions d'accueil pourrait engendrer un risque d'appel d'air, souvent évoqué par les décideurs publics, doit être relativisé : la crise migratoire représente 0,24% de la population européenne quand elle représente 20% de la population libanaise.

Les collectivités s'interrogent sur la manière de communiquer sur l'accueil et l'intégration des réfugiés, de trouver des informations pour mettre les choses en perspective et d'aller contre les discours anxiogènes. A ce sujet, Thomas Lacroix rappelle qu'il existe des chiffres de la population étrangère par communes sur l'INSEE, tout en précisant que ces chiffres représentent les stocks et non les flux de population, et que la représentation des chiffres est toujours problématique : on pense toujours qu'il y a plus de migrants qu'il n'y en a vraiment.

Pour Thomas Lacroix, assouplir les conditions d'arrivée permettrait d'améliorer les conditions de répartition des migrants, et ce d'autant plus que, pour le chercheur, les murs n'ont que peu d'effet. Une véritable réflexion sur la mise en œuvre et les conditions de retour à une relative libre circulation est donc nécessaire.

Bérengère Faveaux, chargée de mission à la Maison de l'Europe :

D'un point de vue européen, il devrait être possible de gérer la crise migratoire au regard des 500 millions d'Européens. La crise de solidarité en Europe est surtout liée au processus de construction européenne, si bien que les États membres souhaitent aujourd'hui récupérer plusieurs des compétences transférées à l'Union européenne ces dernières années. Ces pays européens ne se vivent pas comme pays d'immigration et ne sont pas prêts à accueillir des migrants, malgré les obligations juridiques qui leur incombent.

Rappel du régime d'asile européen commun (RAEC) :

- Règlement Dublin 604.2013 du 26 juin 2013
- Directive « procédures » 2013/ 32/UE du 26 juin 2013
- Directive « accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013
- Directive « qualification » 2011/95/UE du 13 décembre 2011.

Il est maintenant admis que le système Dublin ne fonctionne pas efficacement et la Cour européenne des droits de l'Homme a d'ailleurs condamné certains pays pour avoir renvoyé des migrants dans leur pays d'arrivée. Mais le problème majeur dans les directives découle du fait que celles-ci ne sont pas transposées dans tous les pays de la même manière.

Il existe deux types d'asile.

- asile conventionnel : prévu par le droit international et, plus spécifiquement, par la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951.
- asile constitutionnel : prévu par le Préambule de la Constitution de 1946

Par ailleurs, le droit européen peut proposer deux types de protections :

- protection subsidiaire : accordée à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait un risque réel de subir des atteintes graves, à titre personnel.
- protection temporaire : les étrangers non-européens qui fuient massivement leur pays ou leur région d'origine et qui ne peuvent pas y retourner :
 - en raison notamment d'un conflit armé ou de violences,
 - ou parce qu'ils sont victimes de violations graves et répétées des droits de l'Homme.

Les demandeurs d'asile se concentrent dans quelques pays alors qu'il pourrait y avoir une meilleure répartition. La Commission avait proposé d'instaurer des quotas obligatoires par pays pour la répartition des demandeurs d'asile, ce que les États membres ont rejeté. A noter que la France accueille le nombre demandé par la commission.

Entre 2015 et 2016, la Commission européenne a proposé plusieurs fois la relocalisation et la réinstallation de migrants :

- La relocalisation est le transfert de personnes ayant demandé ou bénéficiant déjà d'une protection internationale d'un État membre vers un autre État membre qui leur accordera une protection similaire.

- La réinstallation est le transfert de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides, identifiés comme ayant besoin d'une protection internationale, vers un État de l'Union européenne où ils sont admis soit pour raisons humanitaires, soit du fait de leur statut de réfugiés. Considérant que l'accueil des migrants est une compétence étatique, les États sont réticents à accepter les demandes de la Commission.

L'accord avec la Turquie a été signé en mars 2016 afin de décourager les gens à traverser la Méditerranée, ce qui a permis une baisse significative du nombre de morts par noyade.

A noter que l'Union Européenne peut apporter un soutien financier aux territoires pour faciliter l'accueil des réfugiés à travers le Fonds Asile Migrations et Intégration (FAMI). C'est un appel à projets sur le site du Ministère de l'Intérieur.

<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Fonds-europeens/Les-nouveaux-fonds-europeens-periode-2014-2020/Le-Fonds-Asile-Migration-Integration-FAMI-et-le-Fonds-Securite-Interieure-FSI>

Sophie Pegliasco, directrice de cabinet de l'Ofpra :

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), est un établissement public sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, bien qu'il soit totalement indépendant. Sa principale mission est de faire instruire les demandes d'asile et de protéger juridiquement et administrativement les personnes auxquelles il délivre une protection internationale au titre de l'asile ou de l'apatridie. L'OFPRA est composé de 800 personnes dont 350 officiers de protection instructeurs.

Pour faire une demande d'asile, il faut se présenter en préfecture et demander l'asile au près de l'OFPRA.

L'élément central de la procédure est l'entretien avec le demandeur pendant lequel celui-ci peut être assisté par un avocat et/ou par un interprète, dans le but d'évaluer la crédibilité des faits.

En 2016, l'OFPRA a reçu un peu plus de 85 000 demandes d'asile, soit une augmentation de 6,5 % par rapport à l'année 2015. Entre 2014 et 2015, la demande d'asile avait déjà connu une hausse de 23 % directement en lien avec la crise migratoire qu'a connue l'Europe à partir du printemps 2015. L'augmentation du nombre de demandes d'asile en France liée à cette crise migratoire est donc bien

réelle, mais elle est modérée par rapport à d'autres pays comme l'Allemagne, qui a enregistré près d'un million de demandeurs d'asile en 2015.

La crise des réfugiés s'est manifestée par une évolution des nationalités les plus représentées parmi les demandeurs d'asile. Avant 2014, ces derniers venaient principalement du Bangladesh, de la République Démocratique du Congo ou de Chine. Depuis deux ans, ils viennent majoritairement d'Afghanistan, de Syrie, d'Irak, du Soudan : d'une centaine de Syriens en 2011, on est passé à 6 000 en 2016.

En France, le taux d'acceptation est de 29%. Il s'agit d'un chiffre relativement important, bien que la comparaison avec les autres pays soit malaisée en raison des procédures qui varient d'un pays à l'autre, mais également des différentes nationalités des demandeurs d'asile. Pour l'OFPRA la dimension européenne de l'asile est essentielle ; il ne peut pas y avoir une vision seulement nationale et les demandes d'asile devraient être examinées au niveau européen. L'OFPRA entretient d'ailleurs des liens forts avec ses homologues européens, notamment dans le cadre de l'action du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA/EASO).

Les critères qui prévalent pour une demande d'asile sont la sécurité et la vulnérabilité de la personne. Certains, comme les Erythréens, voient leur demande d'asile accordée de manière quasi-automatique.

L'OFPRA est très mobilisé en faveur de la mise en œuvre pour le respect des engagements français au sein de l'Union européenne, notamment dans l'objectif d'une répartition équitable des réfugiés entre les États membres de l'Union européenne. Conformément aux décisions du Conseil de l'Union européenne, la France s'est d'ailleurs engagée à accueillir sur son territoire 30 700 personnes en besoin de protection, dans le cadre du programme de relocalisation des réfugiés depuis la Grèce et l'Italie, d'ici fin 2017. Les critères de relocalisation vers un État membre prennent en compte la proximité avec cet État, par la langue, les liens familiaux, un séjour antérieur...

Concernant les personnes déjà présentes sur le territoire, à l'instar de celles vivant à Calais, la plupart d'entre elles correspondent aux critères de demandeurs d'asile et vont être réorientées vers des centres d'hébergements sur le territoire. L'OFPRA traite ces cas en priorité.

Concernant, enfin, les déboutés du droit d'asile, l'OFPRA n'a pas compétence pour assurer le suivi des dossiers. Une fois déboutés de leur demande, ils redeviennent des étrangers de droit commun qui relèvent de la compétence de la préfecture.

Andréas Wolter, maire adjoint de la ville de Cologne :

Cologne est une ville internationale d'un million d'habitants. Durant ces deux dernières années, elle a reçu 14 000 réfugiés dont 3 500 enfants et beaucoup d'adolescents seuls, sans y avoir été préparée. C'est un immense défi pour Cologne. Il est important de mettre en place des actions humanitaires et des stratégies intelligentes et durables sur le plan politique.

Des cours de langue ont été mis en place et 180 classes se sont créées, en grande partie grâce aux bénévoles, qui contribuent à une meilleure intégration des réfugiés. Les ONG et les associations ont également cherché à intégrer les migrants par le travail et l'école. Des sites internet ont permis de donner des informations utiles. Enfin, des activités pour les réfugiés ont été mises en place afin de leur permettre de revenir à une certaine normalité.

S'agissant du logement, Cologne a essayé de développer une approche commune. Un budget a été établi pour permettre la mise en place de structures concrètes et de solutions positives. Les réfugiés ont été répartis dans toute la ville, afin d'éviter la concentration et de permettre une meilleure intégration. Le vote populiste a d'ailleurs diminué dans les quartiers où sont installés des réfugiés.

La population réfugiée offre beaucoup d'opportunités pour la ville de Cologne : c'est une population jeune, qui parle souvent plusieurs langues. Les pays sont dépendants des migrations et il faut essayer d'intégrer au mieux les populations.

Le chemin n'est pas simple et le processus demande beaucoup de moyens humains et de bonne volonté. Mais le flux des réfugiés n'a pas affaibli l'hospitalité des Coloniais. Tout n'est pas positif, notamment après la vague d'agressions de la Saint-Sylvestre. Les villes réparent souvent ce qui n'a pas marché en Europe.

Quentin Richard, Premier attaché de Bruxelles Capitale:

Bruxelles Capitale est l'une des trois régions belges. Elle compte 1,2 million d'habitants et 19 communes. Elle assume beaucoup de responsabilités, dont la mise en place de la politique européenne de cohésion, et ne rend pas de compte à l'État fédéral. Elle est aussi chargée de la gestion d'un programme FEDER et d'un programme FSE ; les communes participent beaucoup aux programmes internationaux.

Il y a une incohérence entre les niveaux national et européen, entre ce que la Commission essaie de mettre en œuvre et ce que les États font. Bruxelles et les associations de terrain ont utilisé une approche *bottom-up* pour essayer de répondre à l'arrivée des réfugiés.

La demande d'asile doit se faire à Bruxelles, ce qui peut prendre plusieurs jours, beaucoup de demandeurs ont dû attendre, et ce dans des conditions difficiles. Cela pose des questions sanitaires et d'accompagnement socio-médical. L'expérience a sensibilisé la population locale, les médias et les autorités politiques.

Médecins du Monde (MDM) s'est beaucoup impliqué et une convention a été signée entre Bruxelles capitale et MDM pour porter un projet d'accès aux soins pour tous (les réfugiés et les personnes vulnérables en général). Cette convention de financement, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie FEDER, s'est concrétisée en décembre 2016. Elle s'appuie sur deux axes:

- un centre d'appui, ou centre social santé intégré décentralisé, qui permette la prise en charge des migrants pour l'accès aux soins. C'est un appui mobile pour déployer les professionnels de santé là où il y en a besoin. Les acteurs des soins de santé ont été sensibilisés et formés. L'objectif est d'installer un système viable sur le long terme.
- des centres sociaux comme équipements publics, comme celui créé à Molenbeek. Les équipements publics comprennent des services de santé mentale, un planning familial, un centre d'action sociale globale, un centre d'aide aux toxicomanes. C'est une structure *ad hoc*, qui a été installée selon les besoins identifiés et qui est fondée sur la concertation avec les autorités communales et le Centre Public d'Action Sociale.

Il est important de souligner que la concertation s'est faite en amont du projet avec les autorités régionales et les autorités européennes. MDM porte le projet et Bruxelles Capitale vient en aide et accompagne.

Du point de vue européen, ce projet est une opportunité de mettre localement les moyens européens disponibles au service d'un enjeu important auquel l'Union européenne est confrontée. Pour la région Bruxelles-Capitale, cela a permis de dialoguer avec une ONG autour d'un enjeu pour le territoire. Cette convention a également été l'opportunité de favoriser les synergies entre des opérateurs de santé aux profils, aux besoins et aux intérêts différents. Enfin, localement, c'est une opportunité pour intégrer des services socio-médicaux et permettre la concertation entre les habitants, l'ONG et les communes.