



HAL
open science

Les conflits entre Etat Membres pour la gestion de la relocalisation des demandeurs d'asile et sa politisation au sein de la campagne présidentielle française

Tommaso Vitale

► To cite this version:

Tommaso Vitale. Les conflits entre Etat Membres pour la gestion de la relocalisation des demandeurs d'asile et sa politisation au sein de la campagne présidentielle française. Accueil et intégration des réfugiés et des migrants : une priorité pour l'Europe ? Les enjeux pour la France, Sciences Po, CEE, Feb 2017, Paris, France. hal-04853525

HAL Id: hal-04853525

<https://hal.science/hal-04853525v1>

Submitted on 22 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Les conflits entre Etat Membres pour la gestion de la relocalisation des demandeurs d'asile et sa politisation au sein de la campagne présidentielle française

Tommaso Vitale (Sciences Po, CEE & Ecole Urbaine)

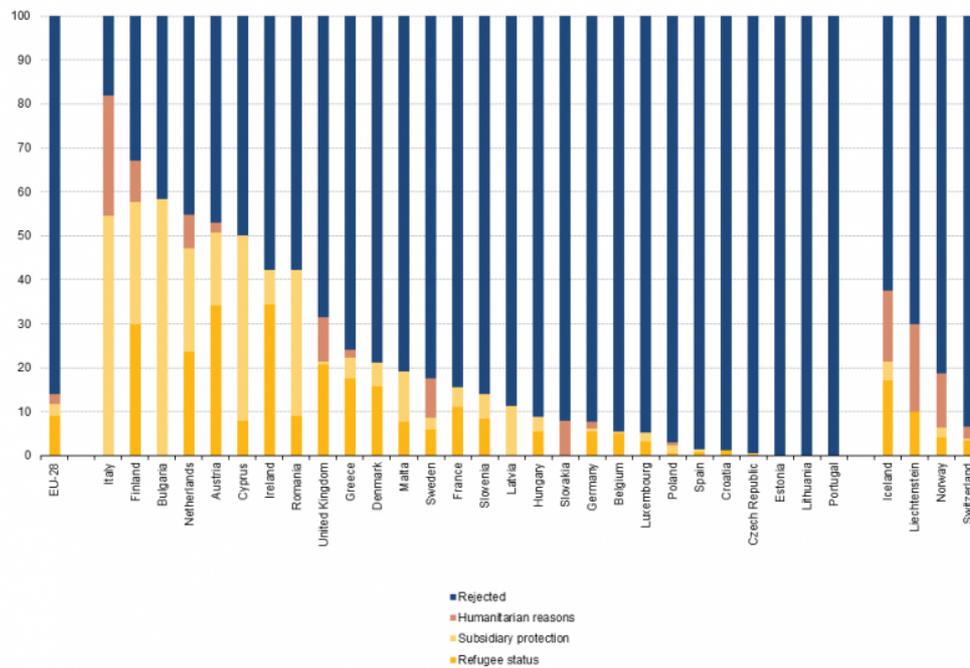
Carissima on. Kyenge, chère Florence Haegel, madame Isabelle Coustet, madame Amrani et madame Rio, chères étudiantes & étudiants, collègues, participantsⁱ.

Les frontières, leur surveillance et leur gestion, définissent la base territoriale d'un Etat. De même que la délimitation des frontières est fondamentale pour toutes les formes d'État-nation, la pertinence du contrôle des frontières pour l'ordre politique a beaucoup changé au cours des dernières années. La stabilisation des frontières a toujours été importante pour exercer l'autorité de l'État sur une population. Le problème de rendre les mobilités lisibles et standardisées grâce aux passeports et aux enregistrements a, non seulement augmenté, mais il s'est généralisé et institutionnalisé tout au long des dernières années. L'abolition des frontières intérieures dans l'Union européenne n'a pas éliminé, mais seulement déplacé le contrôle aux frontières. Questions de relations internationales, de politique électorale, de protection des droits de l'homme, de légitimité du gouvernement et de l'armée sont liées aux politiques de contrôle des frontières.

Le contrôle frontalier est une politique publique, et les Etats membres européens ont fait des efforts pour améliorer leur capacité administrative à établir des règles contraignantes, entre répulsion et protection et assurer l'interdépendance entre les nouveaux et anciens citoyens. En plus le processus d'eupéanisation a augmenté les revendications et les justifications basées sur la libre circulation des citoyens (européens)ⁱⁱ.

En 2015, l'UE-28 a reçu près de 1,3 million demandes d'asile, soit plus du double des demandes présentées en 2014 (362 775 demandes de citoyens syriens – 29% du total, 178 230 en provenance d'Afghanistan 14% et 121 535 de l'Iraq). Le taux de rejet varie d'un pays à l'autre, de 9% à plus de 80% (l'Allemagne a rejeté 43% des demandeurs, même si elle avait 441 800 demandes, la France 73%, l'Hongrie 85%).

Tab. 1. *Distribution of final decisions on (non-EU) asylum applications, 2015 (%)*



(*) Based on original (not rounded) figures.
Source: Eurostat (online data code: migr_asyddfina)

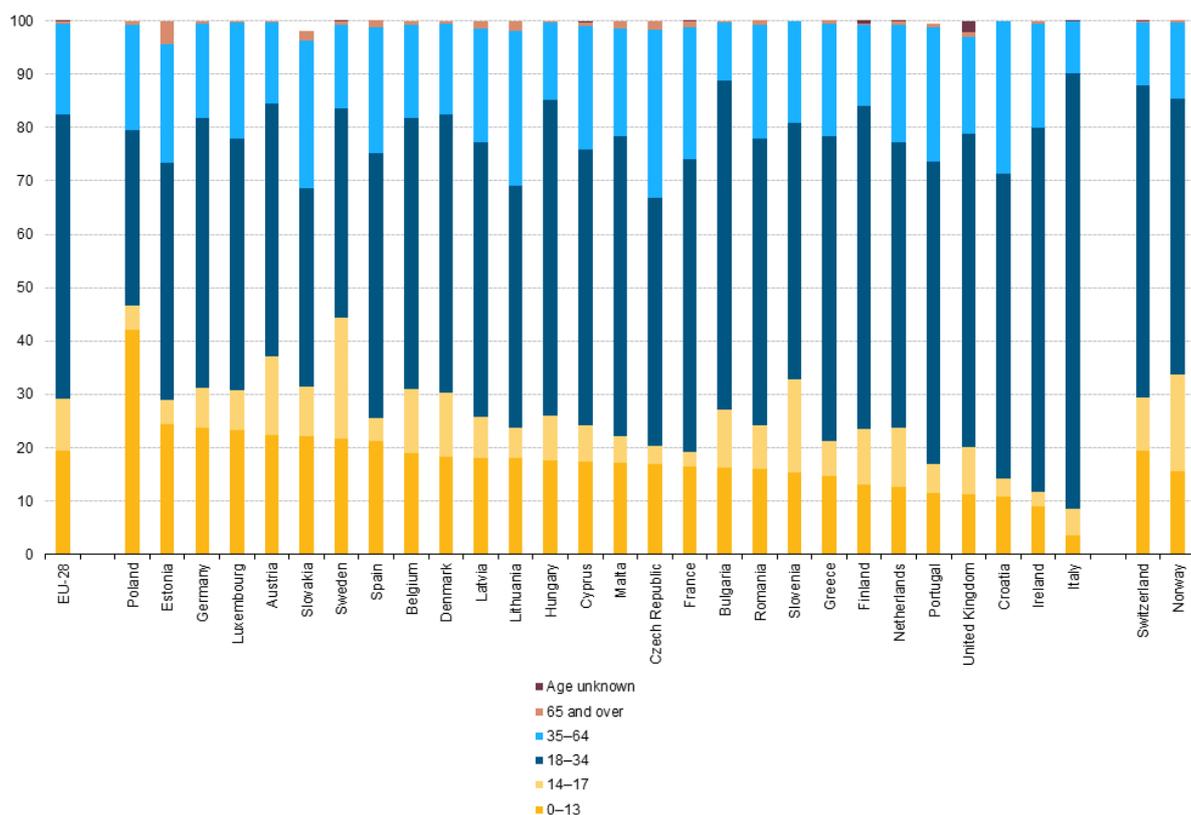
Des règles communes régissent les contrôles aux frontières extérieures des personnes, les conditions d'entrée et la durée des séjours dans l'espace Schengen, en utilisant des caractéristiques biométriques (empreintes digitales, par exemple) pour l'identification et un système commun d'information sur les visas. Depuis la fin de 2010, les règles communes sur le retour sont mises en œuvre. La directive européenne sur le retour oblige les États de l'UE soit à retourner les migrants en situation irrégulière, soit à leur accorder un statut juridique. Toutefois les preuves recueillies par les ONG et par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) registrent des nombreuses situations de limbes juridiquesⁱⁱⁱ.

Le nombre de demandeurs d'asile en Allemagne est passé de 173 mille en 2014 à 442 mille en 2015. En termes relatifs, les plus fortes augmentations du nombre de demandeurs ont été enregistrées en Finlande (plus de neuf fois), en Hongrie (plus de quatre fois) et en

Autriche (plus de trois fois), tandis que la Belgique, Espagne, Allemagne, Irlande et Suède ont tous signalé que leur nombre de demandeurs d'asile a plus que doublé. En revanche, la Roumanie^{iv}, la Croatie, la Lituanie, la Slovénie et la Lettonie ont déclaré moins de demandeurs d'asile en 2015 qu'en 2014. La part de l'Allemagne dans le total de l'UE-28 est passée de 31% en 2014 à 35% en 2015. À l'inverse, la part de la France et de l'Italie dans le total de l'UE-28 a chuté de près de 5 points de pourcentage entre 2014 et 2015, (à respectivement 5,6% et 6,6%)^v.

Plus de quatre sur cinq (83%) des demandeurs d'asile dans l'UE-28 en 2015 avaient moins de 35 ans ; ceux de la tranche d'âge 18-34 ans représentaient un peu plus de la moitié (53%) du nombre total, alors que près de 3 sur 10 (29%) étaient des mineurs de moins de 18 ans.

Tab. 2. *Distribution by age of (non-EU) first time asylum applicants in the EU and EFTA Member States, 2015 (%)*



Au total, 229 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié dans l'UE-28 en 2015 en première instance, 56 000 un statut de protection subsidiaire et 22 000 pour raisons humanitaires.

Le contrôle des frontières, produit des effets sur les conflits centre-périphérie au sein des Etats, ainsi qu'entre les Etats^{vi}. Adopté en septembre 2015 par deux décisions successives du Conseil européen, le programme de relocalisation des demandeurs d'asile a pour objectif de transférer les demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce vers un autre Etat membre de l'Union européenne. Un an après sa mise en œuvre, les premiers résultats du programme sont largement en deçà des objectifs. Les données du 24 février 2017 sont claires : 3 699 déplacés de l'Italie (sur 34 953 prévus), 9 565 de la Grèce (sur 63 302 prévus)^{vii}. La France a formellement promis d'accueillir 5 090, et pour l'instant a accepté seulement 282 d'Italie et 2 476 de la Grèce. Donc 2758. Mais l'Allemagne : a accepté seulement 2442. Mais l'Espagne 851. De même, malgré la nature contraignante du système de répartition, l'Autriche, la Hongrie et la Pologne, opposées au programme, n'ont accueilli aucun réfugié relocalisé. Le contrôle des frontières structure en fait la rivalité nationaliste intra-européenne. La Pologne a renoncé à ses engagements en avril 2016, alors que la Hongrie

et la Slovaquie ont saisi la Cour de Justice de l'UE considérant que la décision du Conseil violait leur souveraineté nationale.

La question est devenue objet de politisation en France^{viii}. Notamment la droite radicale (FN) a utilisé la position des Pays de l'Europe de l'Est. Steve Briois, Député européen, Maire d'Hénin-Beaumont et Vice-président du Front National, a souligné que « de nombreux Etats membres de l'Union refusent de prendre en charge l'installation de migrants clandestins sur leur sol. C'est le cas de la Hongrie, de la Pologne, de la Slovaquie et de la République Tchèque qui à l'écoute de leurs populations, refusent d'obéir aux oukases des technocrates de Bruxelles. (...) Plutôt que de prendre en compte ce vent de révolte et de défiance, la Commission européenne continue de vouloir imposer à la schlague l'immigration massive. »^{ix}

La France est, devant les Pays Bas et la Finlande, en tête des États ayant le plus relocalisé. En revanche, très peu de choses sont faites pour les mineurs isolés étrangers. En 2015, 96 465 mineurs non accompagnés ont déposé une demande d'asile dans l'Union européenne, et des milliers d'autres sont présents dans les États membres sous d'autres statuts. Ainsi, en France, seulement 321 mineurs isolés étrangers ont demandé l'asile en 2015, pour près de 6 000 jeunes placés sous la protection de l'enfance la même année^x. La réunion du Conseil européen du 15 décembre 2016 a réitéré une forte volonté d'accélérer la relocalisation, particulièrement des mineurs isolés étrangers, notamment pour faire face à l'augmentation des arrivées en Italie. Jusqu'à présent, aucun transfert de mineurs isolés étrangers n'a été effectué vers la France— aucun depuis l'Italie, les Etats étant réticents à relocaliser des mineurs nécessitant une assistance plus importante. C'est aussi objet d'un conflit politique important, entre France et Royaume Unis, relancé cette semaine par le président Hollande : *"J'appelle le Royaume-Uni à prendre ses responsabilités s'agissant des adolescents aujourd'hui en France et qui ont de la famille outre-Manche"*^{xi}.

Depuis 2015, la France a adopté une nouvelle loi sur l'asile, et des « plan migrants » à répétition, et un programme de relocalisation et réinstallation, et elle s'est dotée de plus de ressources^{xii}. Pourtant, les opérateurs sur le terrain sont au bord de l'asphyxie. Ils sont confrontés à de sérieuses difficultés au quotidien : la saturation à l'entrée de la procédure d'asile est manifeste, comme l'atteste les délais d'accès au guichet unique, en particulier mais

pas seulement à Paris. En termes de places d'hébergement et de logement, les places sont toujours insuffisantes et les dispositifs d'urgence étouffent^{xiii}.

L'accélération de la procédure d'asile était l'un des objectifs de la loi française sur l'asile de juillet 2015. Malgré une augmentation de 16 % du nombre de décisions rendues par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) entre 2014 et 2015, la durée moyenne de traitement des premières demandes demeurait en 2015 de 262 jours, soit un peu plus de 8 mois (contre les 6 mois légaux). Afin de réduire ce délai, les effectifs ont été largement renforcés, avec une augmentation de 60% à la fin de 2016 et de nouveaux recrutements prévus en 2017. La réforme visait également à améliorer la garantie des droits des demandeurs d'asile. Pour cela, la loi a introduit l'enregistrement de l'entretien et la possibilité pour le demandeur d'asile d'être accompagné d'un tiers. La mise en œuvre de ce droit n'a cependant pas bénéficié de moyens spécifiques, ce qui pose la question de son effectivité.

La réforme a également introduit des délais de traitement pour les recours à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le nombre de places en Centre d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) est passé de 24418 en 2014 à 38590 à la fin de l'année 2016, ce nombre incluant une proportion significative de places d'urgence transformées en place en Cada. L'accès à un hébergement et à un logement pérenne reste un défi majeur pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en France. Moins de 50 % des demandeurs d'asile bénéficient d'un hébergement dédié, et les réfugiés demeurent trop longtemps en hébergement d'urgence, dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou même dans les campements insalubres^{xiv}. Le gouvernement a mis en place, en juillet 2015, un plan d'action intitulé « Répondre à la crise des migrants : respecter les droits, faire respecter le droit ». Un appel à projets en cours portera la capacité totale à 15 000 places en 2017^{xv}.

La loi du 29 juillet 2015 a instauré une nouvelle aide financière dédiée aux demandeurs d'asile : l'Allocation pour demandeurs d'asile (ADA). Dans un contexte où un nombre important de demandeurs d'asile ne se voit pas proposer d'hébergement, le montant de l'ADA pour les personnes non hébergées a fait l'objet d'un recours en annulation de plusieurs associations devant le Conseil d'Etat. Ce dernier, le 23 décembre 2016, jugeant que le montant additionnel versé à ces personnes non hébergées était «

clairement insuffisant » pour trouver un logement sur le marché privé, a enjoint au Premier ministre de fixer un nouveau montant adéquat.

Autre point critique, on observe les failles de la procédure d'asile en matière de prise en compte des vulnérabilités : l'identification des fragilités est fondée sur des éléments trop « objectifs » pour appréhender justement les blessures psychologiques de la plupart des victimes de torture^{xvi}. Le point relève les tensions entre contrôle de fraudes, équité d'accès, singularités des histoires individuelles.

Une plateforme nationale pour faciliter l'accès au logement des réfugiés a été mise en place en octobre 2015, pilotée par la Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). La plateforme a permis à plus de 2 800 réfugiés, dont une majorité de personnes relocalisées d'Italie et de Grèce d'accéder à un logement à la mi-octobre 2016. Le schéma national d'accueil a permis de rééquilibrer en profondeur l'accueil sur le territoire. Néanmoins, certains obstacles persistent quant à sa mise en œuvre. En effet, la plateforme ne permet pas aux ménages réfugiés de choisir ou d'émettre une préférence sur la région où le logement se situera. Or, la plupart des logements sociaux restant vacants sont situés dans des territoires ruraux, sans beaucoup d'opportunité d'intégration par le travail, et avec moins de présence associative et solidaire^{xvii}.

Pour conclure : les contradictions entre la protection des droits de l'homme et le non-respect des droits de l'homme est un objet politique, un enjeu de contestation entre les acteurs. Dans la compétition présidentielle en France, on retrouve toutes les positions. Benoît Hamon souhaite que la France montre plus de « solidarité » envers les réfugiés en augmentant son aide financière, en développant les « visas humanitaires » et en accordant un « droit au travail » pour les nouveaux arrivants. Il veut « en finir avec les accords du Dublin, qui veulent que la Grèce et l'Italie supportent le poids de l'accueil des réfugiés »^{xviii}. Il regarde avec intérêt le « modèle allemand ou nordique » concernant l'accueil des réfugiés. C'est ainsi que Macron a déclaré « Oui, Angela Merkel a sauvé l'honneur de l'Europe en accueillant les réfugiés »^{xix}. La question enflamme aussi le débat dans la gauche radicale,

surtout autour des contenus du programme de Mélenchon^{xx}. Par contre le candidat de la droite française à l'élection présidentielle, François Fillon, a pris une distance très forte par rapport à la droite allemande et refusera en cas de victoire d'accueillir davantage de réfugiés qu'à l'heure actuelle^{xxi}. Le FN, et son vice président en particulier, Steeve Briois, s'est engagé dans la création d'un réseaux de ville du titre emblématique « Ma commune sans migrants »^{xxii}. Réseau célébré dans la campagne présidentielle par Marine Le Pen comme préfiguration du futur à venir. Face à ces dystopies noires, et aux problèmes de mise en œuvre du système de l'Asile, le rôle du Parlement européen est fondamental pour développer une politique de l'intégration plus ambitieuse, capable de terminer toute les formes de criminalisation de immigration et rendre effective les condition d'intégration par le travail des nouveaux arrivants^{xxiii}.

ⁱ Intervention de Tommaso Vitale dans le Cycle de conférence : les enjeux européens dans la présidentielle française. Conférence : *Accueil et intégration des réfugiées et des migrants : une priorité pour l'Europe ? Les enjeux pour la France*. Mardi 28 Février 2017. Sciences Po, CEE.

ⁱⁱ Ciornei I., Recchi E. (2017), « At the Source of European Solidarity: Assessing the Effects of Cross-border Practices and Political Attitudes », *Journal of Common Market Studies*, 55(3), 468-485, DOI: 10.1111/jcms.12507.

ⁱⁱⁱ King, D., Le Galès, P. & Vitale, T. (2017), "Assimilation, Security, and Borders in the Member States", in Desmond King & Patrick Le Galès (eds), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, pp. 428-450.

^{iv} Voir aussi Casella Colombeau, S. & Vitale, T. (2015). La compétition entre l'Europe et ses Etats en matière de libre circulation: le cas des Bulgares et des Roumains. *Les Cahiers européens des Sciences Po*, 3, 8.

^v Eurostat, News Release 211/2016 - 27 October 2016.

^{vi} Vitale, T. (2013). Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati: una introduzione. *Partecipazione e conflitto*, 5(3), 5-20.

^{vii} Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 24 February 2017). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

^{viii} Bien évidemment, il faut comparer cette dynamique de politisation avec celle des autres pays européens, ainsi qu'au rôle des médias et de la presse : Giorgi, A., & Vitale, T. (2017). Migrants in the public discourse: Between media, policy and public opinion. In *Trade unions and migrant workers* (pp. 66-89). London: Edward Elgar Publishing. Sur la politisation : Déloye, Y., & Haegel, F. (2017). Chapitre 12 - Politisation. In Fillieule, O., Haegel, F., Hamidi, C., & Tiberj, V.

(eds). *Sociologie plurielle des comportements politiques. Je vote, tu contestes, elle cherche... Sociologie plurielle des comportements politiques* (pp. 321-346). Paris : Presses de Sciences Po.

^{ix} <http://www.frontnational.com/2017/02/la-commission-europeenne-menace-de-punir-les-etats-qui-refusent-de-soumettre-a-linvasion-migratoire/>

^x "Réunification familiale pour les mineurs isolés étrangers en 2016 : la politique des petits pas", *Lettre de France terre d'asile*, n° 77, p. 7.

^{xi} <http://www.ouest-france.fr/monde/migrants/mineurs-migrants-hollande-londres-doit-prendre-ses-responsabilites-4814247>

^{xii} Il est certain que la planification de l'accueil des immigrés n'est abordée qu'en termes de programmation numérique, et peu analysée en termes de régime d'engagement et de conditions et dispositifs de mise en œuvre ; voir les considérations méthodologiques sur le rapport entre la programmation des politiques d'accueil social, les aspects sensibles de la localisation spatiale, les tensions dans la résolution des problèmes allocatifs (de contrôle, de compétence, de ressources et de légitimité) et la construction d'un plan dans le cadre de la politique d'accueil social. Vitale, T. (2009). La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata. In G. Costa (sous la direction), *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto* (pp. 49-86). Milan : Bruno Mondadori.

^{xiii} Henry P., 2016, « Les politiques d'asile et d'accueil des migrants en 2016", *Lettre de France terre d'asile*, n° 77, p. 1.

^{xiv} Aguilera, T., & Vitale, T. (2015). Bidonvilles en Europe, la politique de l'absurde. *Projets*, (5), 68-75. Voir aussi : Vitale, T. (2008). Etnografia degli sgomberi di un insediamento rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica. *Mondi migranti*, (1), 118-135.

^{xv} Voir « Réforme de l'asile : le bilan un an après », *Lettre de France terre d'asile*, n° 77, pp. 2-3.

^{xvi} Centro Primo Levi, *Persécutés au pays, déboutés en France. Rapport sur les failles de notre procédure d'asile*, <http://www.primolevi.org/wp-content/uploads/2016/11/Persécutés-au-pays-déboutés-en-France-WEB.pdf>

^{xvii} Vitale, T., Giorgi, A., & Abbas, R. (2017). *Participation and the determinants of exclusionary attitudes against immigrants in Europe*. working paper, Centre d'études européennes (CEE), Sciences Po.

^{xviii} <http://www.cnewsmatin.fr/politique/2017-02-23/presidentielle-2017-le-programme-de-benoit-hamon-744508>

^{xix} <http://www.europe1.fr/politique/refugies-emmanuel-macron-estime-que-lallemagne-a-sauve-la-dignite-de-leurope-2940425>

^{xx} http://www.liberation.fr/france/2016/09/08/immigration-melenchon-en-mots-troubles_1490156

^{xxi} http://www.lepoint.fr/politique/refugies-fillon-n-en-acceptera-pas-davantage-affirme-le-maire-14-01-2017-2097058_20.php

^{xxii} <http://www.frontnational.com/ma-commune-sans-migrants/>

^{xxiii} Voir Guiraudon V. (2014), « Economic Crisis and Institutional Resilience: The Political Economy of Migrant Incorporation », *West European Politics*, 37 (6): 1297-1313.