

forumréfugiés
www.forumrefugies.org



Cosi
promouvoir et défendre les droits

l'asile en france et en europe

état des lieux 2017



juin 2017

Les pages présentées ci-après sont extraites du Rapport annuel sur l'asile en France et en Europe, édité le 20 juin 2017.

L'ouvrage complet est disponible sur commande auprès de Forum réfugiés-Cosi.

Bon de commande sur www.forumrefugies.org

*Le présent document
ne représente pas le point de vue
de l'Union européenne.
Les interprétations et les opinions
qu'il contient n'engagent
que les auteurs.*



Illustration de couverture :

Groupe de réfugiés soudanais assis sur le port d'Augusta (Italie), dans l'attente d'un transfert vers le lieu de premier accueil. Ce groupe a fui le Darfour, au Soudan, traversant le désert du Sahara afin d'atteindre la Libye pour prendre un bateau vers l'Europe.
Juin 2015 © UNHCR/Fabio Bucciarelli

3 • L'accueil des demandeurs d'asile

L'année 2016 a été marquée par une augmentation de 23 % des places dédiées aux demandeurs d'asile au sein du dispositif national d'accueil. Celui-ci demeure cependant largement sous-dimensionné au regard des besoins, tandis que la multiplication des dispositifs mis en place pour faire face aux situations d'urgence (évacuation de campements notamment) revient à affaiblir le modèle du centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Une augmentation des places d'hébergement qui se poursuit

Au 31 décembre 2016, la capacité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile était de 54 145 places contre 43 895 l'année précédente²⁰⁷, ce qui représente une augmentation de 23 %. La capacité d'accueil des CADA a augmenté de 33 % (+ 9 192 places), entraînant une baisse des places (- 1 410) en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), dont une partie a été transformée en places de CADA. Le nombre de places d'Accueil temporaire-Service de l'asile (AT-SA), un dispositif géré directement par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur, reste minoritaire dans le dispositif national d'accueil (DNA), mais connaît une forte augmentation en 2016 (+ 70 %). Les ouvertures de places constatées en 2016 résultent principalement d'appels à projet publiés en 2015 pour les CADA²⁰⁸ et les places d'AT-SA²⁰⁹.

207 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 35. L'OFII indiquait en avril que la capacité totale fin 2016 était de 47 360 places (le détail de la répartition des places figure dans *L'asile en France et en Europe – État des lieux 2016*, p. 109). L'Office avait probablement pris en compte dans cette communication d'avril 2016 des places attribuées mais non encore ouvertes. Le rapport d'activité 2015 de l'OFII, publié en septembre 2016, fait état de 43 895 places à la fin 2015.

208 — Instruction du 10 novembre 2015 relative à la création de 8 630 nouvelles places CADA. NOR : INTV1524951J.

209 — Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : faire respecter les droits – faire respecter le droit ». NOR : INTK1517235J.

Évolution du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile, 2015 - 2016

	2015	2016	Évolution 2015-2016	% du DNA
CADA	28 104	37 296	33 %	70 %
HUDA	12 246	10 836	-12 %	20 %
AT-SA	3 545	6 013	70 %	11 %
TOTAL	43 895	54 145	23 %	100 %

Source : OFII²¹⁰

La région Auvergne-Rhône-Alpes dispose du plus grand nombre de places (8 767, dont 5 115 places de CADA), devant le Grand Est (8 365, dont 4 659 places de CADA) et l'Île-de-France (6 410 dont 4 988 places CADA).

Capacité d'accueil du dispositif national d'accueil par région au 31 décembre 2016

	CADA	AT-SA	HUDA	TOTAL réel	Part du total	TOTAL prévu (dont CADA)
Auvergne-Rhône-Alpes	5 115	783	2 869	8 767	16,2 %	9 612 (5 145)
Bourgogne-Franche-Comté	2 934	290	584	3 808	7,0 %	4 029 (2 994)
Bretagne	1 582	260	180	2 022	3,7 %	2 778 (1 973)
Centre-Val de Loire	1 964	390	342	2 696	5,0 %	2 431 (1 772)
Grand Est	4 659	1 085	2 641	8 385	15,5 %	9 087 (4 767)
Hauts-de-France	2 273	777	628	3 678	6,8 %	3 762 (2 388)
Île-de-France	4 988	295	1 127	6 410	11,9 %	8 656 (4 599)
Normandie	2 132	599	227	2 958	5,5 %	3 308 (2 034)
Nouvelle-Aquitaine	3 528	255	581	4 364	8,1 %	5 122 (4 283)
Occitanie	3 306	110	407	3 823	7,1 %	4 697 (3 774)
Pays de la Loire	2 319	685	875	3 879	7,2 %	3 897 (2 282)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 496	484	375	3 355	6,2 %	3 588 (2 345)
TOTAL	37 296	6 013	10 836	54 145	100 %	60 964 (38 353)

Source : OFII²¹¹, Schéma national d'accueil (arrêté du 21 décembre 2015)

210 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 76.

211 — OFII, *Rapport d'activité 2016*.

Après une période de quasi stabilité du nombre de places (+ 5 %) durant la période 2007-2012, en dépit de la forte progression de la demande d'asile en France (+ 77 %), la progression du parc de CADA (+ 83 %) a été plus marquée que l'augmentation des demandes d'asile (+ 42 %), dans une optique de rattrapage durant la législature suivante.

Évolution du nombre de places en CADA et du nombre de demandeurs d'asile, 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(prév.)
Premières demandes d'asile (mineurs inclus)	29 387	35 404	41 981	47 791	52 147	55 255	60 461	59 313	74 468	78 371	-
	+ 77 %					+ 42 %					
Places de CADA au 31/12	20 410	20 410	20 410	21 410	21 410	21 410	23 457	24 418	28 104	37 296	39 161
	+ 5 %					+ 83 %					

Sources : OFII, OFPRA.

L'objectif affiché dans le schéma national d'accueil du 21 décembre 2015²¹² n'est pas atteint, puisqu'il prévoyait un total de 60 964 places, dont 38 353 places de CADA fin 2016. En 2017, le ministère de l'Intérieur a prévu l'ouverture de 1 865 places de CADA²¹³, en priorisant les régions Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, dont les capacités d'accueil sont les plus éloignées des objectifs du schéma national d'accueil, ainsi que les Hauts de France, en raison des besoins constatés dans cette région.

Le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile devrait ainsi atteindre fin 2017 environ 56 000 places (dont 39 161 places de CADA). Les créations de places de CADA prévues pour 2017 ne permettront donc pas à elles seules d'atteindre l'objectif de 60 864 places pour demandeurs d'asile à la fin de l'année 2017 (dont 40 352 places de CADA) fixé par le schéma national d'accueil de décembre 2015.

212 — Arrêté du 21 décembre 2015. NOR : INTV1523821A.

213 — Information du 19 décembre 2016 relative à la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2017. NOR : INTV1633435J.

Près de 60 000 places devraient cependant être disponibles à la fin de l'année en incluant le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), mais ce dispositif d'urgence visant à prendre le relais des centres d'accueil et d'orientation (CAO) n'accueillera pas uniquement des demandeurs d'asile.

Après l'expérience des CAO, le PRAHDA comme dispositif pérenne de gestion des crises ?

Face à la multiplication des opérations de démantèlement de campements et la nécessité de disposer de places en urgence, l'État a fortement développé en 2016 le dispositif des centres d'accueil et d'orientation (CAO) instauré en 2015, tandis que la Ville de Paris créait un centre humanitaire s'inscrivant en amont des CAO. Prenant acte de la nécessité de disposer d'un dispositif pérenne pour héberger les étrangers non encore inscrit dans la procédure d'asile, l'État a par ailleurs lancé un nouveau type de dispositif, le Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), plutôt que de développer les centres de transit, dont l'utilité et l'efficacité ont pourtant été démontrées pour faire face à ces situations.

Des CAO au Centre humanitaire pour migrants de Paris, la multiplication des dispositifs dérogatoires

Le gouvernement a décidé d'ouvrir dès octobre 2015 des centres d'accueil et d'orientation (CAO) visant à accueillir temporairement les personnes volontaires vivant dans les campements, à leur fournir des conditions de vie favorables au répit et à la réflexion, et à les accompagner dans une demande d'asile en France si elles en expriment la

volonté.²¹⁴ Ce dispositif s'est amplifié l'année suivante avec un plan de création de 3 000 nouvelles places en juin 2016²¹⁵ et la publication d'une charte de fonctionnement en août 2016²¹⁶, et a été fortement mobilisé lorsque l'État a décidé d'évacuer, à partir du 24 octobre 2016, le campement de la lande de Calais, en proposant une orientation en CAO pour chaque étranger vivant dans ce lieu. Une opération sans précédent a permis en quelques jours l'ouverture de 283 nouveaux CAO²¹⁷, grâce à une forte implication du secteur associatif, et l'hébergement de plusieurs milliers de personnes, piloté par les services de l'État et par l'OFII. Au total, 5 466 adultes ont été orientés vers 301 CAO répartis dans 11 régions et 85 départements.²¹⁸ Selon les chiffres de l'OFII, 95 % des personnes mises à l'abri depuis Calais en 2016 étaient des personnes isolées, et 4 % étaient des femmes.²¹⁹ Les principaux pays d'origine étaient le Soudan (52 %) et l'Afghanistan (28 %).²²⁰ 1 952 mineurs non accompagnés ont par ailleurs été hébergés dans des CAO pour mineurs isolés (CAOMI).²²¹ Entre octobre 2015 et janvier 2017, l'État indique avoir orienté plus de 17 000 personnes en CAO. 10 000 d'entre elles étaient encore présentes fin janvier 2017 dans 301 CAO, dont 82 % engagées vers une procédure d'asile.²²²

Le dispositif des CAO se caractérise par une grande hétérogénéité dans l'accompagnement, certains opérateurs s'inscrivant dans le cadre minimal prévu par la charte de fonctionnement²²³ qui prévoit un taux d'encadrement d'un salarié pour 30 personnes hébergées, tandis que d'autres centres fonctionnent avec un accompagnement

214 — Sur la mise en place du dispositif en 2015, voir Forum réfugiés-Cosi, État des lieux de l'asile en France et en Europe, juin 2016, p. 166.

215 — Ministère du Logement et du développement durable, ministère de l'Intérieur, *Instruction du 29 juin 2016 relative à la création de nouvelles places en centres d'accueil et d'orientation pour migrants*, NOR : INTK1615585J

216 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Charte de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation (CAO)*.

217 — La Croix, *Démantèlement de Calais, 450 centres en France pour accueillir les migrants*, 24 octobre 2016.

218 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Accueil et orientation des migrants : Bruno Leroux et Emmanuelle Cosse assurent les associations de leur vigilance sur la situation de Calais et font un point de situation sur les CAO et CAOMI*, Communiqué de presse, 30 janvier 2017.

219 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 23. L'OFII ne rapporte pas les mêmes chiffres que les ministères précités, puisqu'il indique que 5 252 personnes ont été orientées vers 197 CAO.

220 — *Ibid.*

221 — *Ibid.* Sur l'accueil des mineurs non accompagnés, voir *infra*.

222 — *Ibid.*

223 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Charte de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation (CAO)*.

proche des CADA ou des HUDA (1 salarié pour 15 à 20 personnes)²²⁴. La nature même du dispositif, qui vise à accueillir un public mixte sans examen de la situation avant orientation, complexifie par ailleurs l'accompagnement, lequel doit s'adapter aux statuts des personnes hébergées. Fin 2016, l'OFII indiquait que sur 7 153 personnes recensées, 63 % étaient en procédure de demande d'asile (dont 54 % sous procédure Dublin²²⁵), 21 % souhaitaient s'inscrire dans cette démarche, 9 % n'avaient pas encore décidé de leur projet, 4 % étaient déjà bénéficiaires d'une protection internationale en France, et 1 % souhaitaient bénéficier de l'aide au retour et à la réinsertion.²²⁶

Les modalités d'accès à la procédure d'asile sont par ailleurs variables, certains CAO bénéficiant d'un schéma spécifique avec une orientation directe depuis les centres vers le guichet unique pour demandeurs d'asile, tandis que la majorité des CAO sont régis par la procédure classique impliquant le passage préalable auprès d'une plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile, générant un allongement des délais pour l'ensemble des demandeurs d'asile dans les régions où les places de CAO sont nombreuses. Concernant le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), les personnes hébergées en CAO bénéficiaient jusqu'à la fin de l'année 2016 du supplément versé aux demandeurs d'asile non hébergées. L'intégration des CAO au dispositif national d'accueil à la faveur de la loi de finances 2017 a permis de les considérer comme des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile au sens de la loi.²²⁷

Les CAO avaient vocation à être des dispositifs temporaires (avec généralement la date du 31 mars 2017 comme échéance de fermeture pour les CAO ouverts en octobre 2016), répondant à l'urgence de l'évacuation des campements de Calais et de Paris. Face à la

224 — Le défenseur des droits relevait notamment en décembre 2016 que plusieurs prestations, notamment l'interprétariat et l'accompagnement dans l'ouverture des droits, étaient laissées à la discrétion du gestionnaire. Il recommandait que la Charte fût remplacée par un instrument juridique plus contraignant, précisant les obligations incombant aux gestionnaires en termes d'accueil et d'accompagnement et mentionnant la nécessité de disposer de ressources juridiques pour accompagner vers la procédure d'asile. Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, décembre 2016.

225 — Sur l'application de la procédure Dublin en CAO, voir *supra* dans ce chapitre.

226 — OFII, Point CAO, données au 29 décembre 2016.

227 — Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 744-3.

nécessité de disposer de places répondant à ces problématiques au-delà de cette période initiale, le ministère de l'Intérieur a demandé aux préfets de reconstituer un parc d'hébergement équivalent après la fermeture des centres dont l'exploitation ne pouvait se poursuivre. Après l'incendie du camp de Grande-Synthe dans la nuit du 10 au 11 avril 2017, 1 154 personnes ont ainsi été orientés vers des CAO²²⁸, dont certains ont été nouvellement créés dans l'urgence pour répondre à cette situation exceptionnelle.

Les places de CAO sont également mobilisées pour héberger les étrangers accueillis dans les centres humanitaires pour migrants mis en place par la Ville de Paris. La municipalité a en effet mis en place deux lieux d'accueils inédits : l'un, destiné aux hommes majeurs isolés, a ouvert le 10 novembre 2016 au nord de Paris ; l'autre, dédié aux femmes et aux familles, a ouvert le 16 janvier 2017 à Ivry (Val-de-Marne). Le dispositif comporte un volet d'accueil et d'accompagnement, et un volet d'hébergement avec 400 places pour chacun des deux centres. La mise à l'abri est prévue pour une période de cinq à dix jours, délai au terme duquel une orientation est proposée principalement vers les CAO, mais aussi vers les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (« CHU migrants ») – des dispositifs mis en place dans la région Ile-de-France à l'initiative du préfet dès juin 2015.²²⁹ Malgré l'accueil et l'orientation de 9 210 personnes (6 677 hommes majeurs, 1 699 mineurs isolés étrangers et 834 femmes seules ou en famille) entre novembre 2016 et avril 2017²³⁰, le dispositif parisien s'est vite trouvé saturé, et l'association gestionnaire (Emmaüs Solidarité) ainsi que la maire de Paris²³¹ ont interpellé l'État dès février 2017 pour que de nouvelles places soient créées, afin d'assurer la fluidité du dispositif. Le préfet indiquait en

228 — La Voix du Nord, *Grande-Synthe n'est plus officiellement une terre d'accueil pour les migrants*, 20 avril 2017.

229 — Ce dispositif est formalisé dans une note du 21 septembre 2016 : Préfet de la région Ile-de-France, *Hébergement et accompagnement des migrants à Paris et en Ile-de-France – Vade-mecum des gestionnaires de centres*.

79 centres de ce type auraient accueilli plus de 20 000 personnes en 2015 et en 2016 d'après le site Internet de la préfecture d'Ile-de-France.

230 — Préfecture de Police de Paris, citée par LCI, *Insalubrité, bagarres, présence policière... : Porte de la Chapelle, un climat de plus en plus irrespirable pour les migrants*, D. Douieb, 27 avril 2017.

231 — Libération, À Paris, le nouveau centre pour migrants déjà saturé, I. Halissat, 27 février 2017.

avril 2017 que 300 places (nationales) en CAO étaient réservées chaque semaine au dispositif parisien.²³²

La création des CAO et du centre humanitaire de Paris a permis de sortir de la rue et d'accompagner dans la procédure d'asile des milliers de personnes, afin d'obtenir une protection internationale à laquelle ils étaient généralement éligibles.²³³ La concentration des arrivées de demandeurs d'asile primo-arrivants sur des territoires restreints s'avérant un phénomène durable, le recours récurrent à des solutions à court terme, insatisfaisantes en termes de qualité d'accompagnement, sollicitant durement, voire déstabilisant les ressources des associations impliquées, malmenant le système d'asile mis en place en 2015 autour des plates-formes d'accueil, des guichets uniques et du dispositif national d'accueil, enfin bien plus coûteuses que les dispositifs engagés sur le long terme, s'avère donc une réponse inadaptée dans la durée.

Le PRAHDA, un nouveau type d'hébergement pérenne doté d'un accompagnement réduit

En réponse notamment à la problématique des campements, le ministère de l'Intérieur a lancé le 28 septembre 2016 un appel d'offres pour créer un nouveau dispositif d'hébergement d'urgence, nommé Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), devant voir le jour en 2017 et portant sur 5 351 places d'hébergement réparties dans douze régions.

Il s'agit non seulement d'assurer l'accueil de demandeurs d'asile en vue d'une orientation vers les structures relevant du dispositif national d'accueil adaptées à leur situation, mais aussi d'offrir un hébergement et un accompagnement aux personnes « s'orientant vers la procédure d'asile », c'est-à-dire « ayant manifesté l'intention de déposer de manière imminente une demande d'asile ». Cela constitue la principale

232 — 20minutes, *Paris : jusqu'à 800 migrants campent près du camp de La Chapelle*, 19 avril 2017.

233 — L'OFPPRA indique que 70 % des personnes hébergées en CAO entre octobre 2015 et octobre 2016 ont obtenu une protection. OFPPRA, *Participation de l'OFPPRA à l'opération de mise à l'abri depuis le bidonville de Calais*, 28 octobre 2016.

spécificité de ce dispositif, l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile hors CAO étant jusqu'alors dédiés aux personnes ayant préalablement enregistré leur demande auprès du Guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA). Les clauses du marché précisent que les personnes ayant sollicité en plate-forme d'accueil (PADA) un rendez-vous au GUDA seront éligibles au PRAHDA, alors qu'aucun dispositif d'hébergement²³⁴ – en dehors de l'urgence de droit commun – ne leur était ouvert jusqu'alors pendant cette phase d'attente, qui peut durer plusieurs semaines dans certaines régions²³⁵. Le marché public précise par ailleurs que les personnes placées sous procédure Dublin pourront être assignées à résidence au PRAHDA dans l'attente de leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile. Cette précision ne constitue cependant pas une particularité de ce dispositif, la loi autorisant cette assignation dans l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile pouvant accueillir des demandeurs sous procédure Dublin.

Chaque structure, habilitée pour une période de cinq ans renouvelable, mettra ses 50 à 150 places à disposition de l'OFIL, qui assurera les orientations et prendra les décisions d'admission. Les modalités d'orientation restent à préciser pour les personnes n'ayant pas encore déposé de demande d'asile ou en attente de leur passage au guichet unique. On peut néanmoins imaginer une intervention sur place de l'OFIL lors des démantèlements de campements, comme cela fut le cas à Calais et à Paris.

Les centres PRAHDA prendront en charge l'accueil et l'hébergement, la domiciliation, l'information sur la procédure de demande d'asile en France et l'orientation vers une plate-forme d'accueil, l'aide à la constitution du dossier OFPRA, l'accompagnement dans les démarches administratives et l'ouverture des droits sociaux, la délivrance d'aides d'urgence (nourriture et vêtements) en lien avec le tissu associatif local, l'aide à la scolarisation des enfants, la préparation du transfert

234 — À l'exception notable des centres de transit, jusqu'à la mise en place de la réforme en novembre 2015 et de manière exceptionnelle depuis : voir *infra*.

235 — Voir *infra* Chapitre 2. Partie 1. L'accès à la demande d'asile.

des personnes sous procédure Dublin et la sortie du dispositif des réfugiés et des personnes déboutées, en lien avec les services compétents de l'État.

Les personnes n'ayant pas encore entamé la procédure de demande d'asile auront trente jours à partir de leur arrivée en PRAHDA pour le faire. Au delà de ce délai, elles feront l'objet d'une décision de sortie prononcée par l'OFII et devront immédiatement quitter la structure. Parmi ceux dont la démarche de demande d'asile est arrivée à son terme, les bénéficiaires d'une protection internationale auront trois mois pour quitter le PRAHDA (sans mention d'un renouvellement possible, contrairement aux autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile), tandis que les déboutés devront partir dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de décision définitive de rejet (comme dans les autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile), délai pendant lequel une aide au retour volontaire sera proposée.

Le PRAHDA constitue donc un nouveau dispositif s'inscrivant dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, à côté des centres de transit, CADA, HUDA et AT-SA. Néanmoins, à raison d'un salarié équivalent temps plein (ETP) pour 20 à 25 personnes hébergées, dont au moins 40 % d'intervenants sociaux, il offre des normes d'accueil et d'accompagnement inférieures à celles des CADA, où l'encadrement est d'un ETP pour 15 à 20 personnes hébergées, dont au moins 50 % d'intervenants socio-éducatifs, voire des centres HUDA (généralement 1 pour 20).

Ce programme contribue ainsi au nivellement vers le bas de l'accompagnement socio-administratif des demandeurs d'asile comme à la multiplication des dispositifs, alors que les CADA étaient présenté dans une instruction ministérielle de 2015 comme le « modèle pivot »²³⁶ et que les centres de transit peuvent remplir les missions des centres PRADHA, moyennant un coût journalier supérieur mais qui permet d'atteindre une efficacité et une efficacité remarquables.

236 — Information du 20 avril 2015 relative aux appels à projet départementaux pour la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2015. NOR : INTV1509031N

Le centre de transit, un dispositif polyvalent pérenne de gestion des urgences et de répartition des publics

Il existe actuellement deux centres de transit en France, l'un à Créteil (Val de Marne) géré par France terre d'asile (80 places), l'autre à Lyon et Villeurbanne (Rhône), géré par Forum réfugiés-Cosi et d'une capacité de 220 places. Administrativement et budgétairement, ils sont assimilés aux CADA régis par le Code de l'action sociale et de la famille. Jusqu'à la réforme de 2015, ils apportaient une réponse immédiate aux situations d'urgence, en accueillant les demandeurs d'asile primo-arrivants dès l'amorce de la procédure, avant qu'une place ne se libère dans le dispositif national d'accueil. Dans le Rhône, les orientations s'effectuaient chaque semaine après le rapprochement des besoins identifiés et des places vacantes.

Plus généralement, leur polyvalence permet l'accueil et l'accompagnement de demandeurs d'asile en procédure normale, accélérée ou sous règlement Dublin, mais aussi des personnes en attente de l'exécution de leur retour volontaire accompagné par l'OFII. Les centres de transit ont également été sollicités par les pouvoirs publics tant pour des opérations locales de démantèlement de campements que pour des opérations internationales spéciales comme l'accueil de réfugiés ou de bénéficiaires de visa humanitaire en provenance de zones de conflit (ex-Yougoslavie, Moyen-Orient).

Depuis la réforme de 2015, ils demeurent un outil rapidement mobilisable pour l'accueil, dans des délais courts, de publics spécifiques comme les réfugiés réinstallés ou les personnes s'étant vu délivrer un visa humanitaire ou pour asile, en attendant l'ouverture des droits permettant l'accès au logement. Les services de l'État s'appuient sur leur souplesse de fonctionnement et sur l'expérience d'équipes inscrivant leur action dans une durée de prise en charge relativement brève (de 45 à 60 jours en moyenne). Ainsi, lors des opérations de démantèlement des campements de Calais, le centre de transit de Villeurbanne

a pu mettre à disposition des pouvoirs publics de 50 à 70 places dans un délai de quelques jours, soit en accueillant directement le public, soit en accueillant des personnes orientées depuis un CAO pour permettre à celui-ci de remplir son office.

Cette réactivité, qui se traduit par un fort taux de rotation des publics (625 % en 2015 avant la réforme de l'asile, 374 % en 2016), est rendue possible par l'orientation effectuée par la direction territoriale de l'OFII à la sortie du centre vers les CADA, HUDA et CPH du département, mais aussi, pour une proportion allant de 25 à 30 %, vers les établissements de la région, voire au niveau national. De cette manière, le centre de transit ajoute à sa capacité de prise en charge rapide des demandeurs d'asile démunis de solution d'hébergement et d'organisation de la fluidité des parcours, une fonction de déconcentration des arrivées, pour une meilleure répartition de l'accueil au sein de la région.

La situation actuelle, qui voit se concentrer à Paris mais aussi dans les métropoles régionales la majeure partie des arrivées de demandeurs d'asile, justifie le développement de tels centres dans ces métropoles, dans le cadre d'une politique de l'asile visant à se doter de structures pérennes à même de gérer, de manière réactive et à des coûts acceptables, les situations d'urgence.

La difficile gestion des conditions matérielles d'accueil

Le renforcement du pilotage du dispositif national d'accueil par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) par la loi sur l'asile du 29 juillet 2015 a permis d'établir pour la première fois des statistiques sur une année complète qui incluent les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA).

Les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile

La hausse de la capacité d'accueil des CADA a permis une augmentation de 50 % des entrées, tandis que le nombre de sorties progressait de 17 %. Du fait de la réduction de la durée moyenne de la procédure d'asile²³⁷, la durée moyenne de séjour en CADA a diminué de 44 jours par rapport à 2015 (528 jours) et de 59 jours par rapport à 2014 (543 jours) pour s'établir à 484 jours. Les admissions nationales (26 % des admissions totales en CADA en 2016 contre 23 % en 2015) ont été utilisées pour désengorger l'Île-de-France, où se concentrent 33 % des demandes d'asile nationales, alors que la région ne dispose que de 12 % du total des capacités d'accueil. Elles ont également permis de nombreuses orientations depuis la région des Hauts-de-France, et ont été sollicitées pour l'accueil des demandeurs d'asile relocalisés depuis la Grèce et l'Italie.

Ainsi en 2016, 41 353 personnes sont entrées dans l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA, HUDA, AT-SA), et 30 610 en sont sortis. Au 31 décembre 2016, près de 50 000 personnes y étaient hébergées, principalement des demandeurs d'asile mais également des réfugiés, des bénéficiaires de la

237 — Voir *supra* partie 2. Instruction de la demande d'asile

protection subsidiaire ou des personnes déboutées de leur demande de protection, en présence autorisée ou indue²³⁸.

Principaux indicateurs de fonctionnement des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile en 2016

	CADA	HUDA	AT-SA	Total
Entrées	26 299	10 279	4 775	41 353
Sorties	18 350	9 806	2 454	30 610
Hébergés au 31/12	33 459	11 258	5 252	49 969
<i>dont réfugiés ou PS</i>	11 %	6 %	15 %	
<i>dont déboutés</i>	8 %	17 %	6 %	
<i>dont réfugiés ou PS en présence indue</i>	3 %	3 %	4 %	
<i>dont déboutés en présence indue</i>	6 %	16 %	6 %	
TOTAL en présence indue	9 %	19 %	10 %	

Source : OFII²³⁹

La présence de bénéficiaires d'une protection internationale dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile varie de 6 % en HUDA à 15 % en AT-SA. Ce dernier dispositif héberge le plus faible taux de personnes déboutées de leur demande (6 %), proche de celui des CADA (8 %), contre 17 % en HUDA. Elles y sont pour l'essentiel (16 %) en présence indue, tandis que la part des réfugiés en présence indue dans ces centres (3 %) est identique aux autres dispositifs.

En CADA, les personnes restent en moyenne 162 jours après l'obtention d'un statut, soit une durée stable par rapport à 2015 (159 jours). La part de bénéficiaires d'une protection en présence indue en CADA passe de 2,4 % en 2015 à 3 % en 2016 ; celle des déboutés en présence indue, de 7,1 % à 6 %. En moyenne, les personnes hébergées restent 100 jours en CADA après le rejet définitif de leur demande, contre 123 jours en 2015. Alors que 9 % des personnes étaient en

238 — Les personnes ayant obtenu une protection peuvent rester dans les lieux d'hébergement pendant une période de trois mois renouvelable une fois (soit six mois au maximum) ; celles qui ont été déboutées de leur demande d'asile, pendant un mois. Au-delà de ces délais, ces personnes sont considérées comme en « présence indue ».

239 — OFII, *Rapport d'activité 2016*. L'ensemble des indicateurs de fonctionnement sont détaillées aux annexes 12 et 13.

présence indue en CADA en 2016, l'annexe au projet de loi de finances 2017 comporte un indicateur portant sur la « *part des places de CADA occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées* » et fixe l'objectif de 93 % en 2017 (soit un maximum de 7 % des places occupées par des personnes en présence indue)²⁴⁰.

L'année 2016 a été marquée par un taux d'occupation de seulement 90 % en CADA (donnée non disponible pour les autres lieux d'hébergement), dans le prolongement de l'année 2015 (91 %). Des milliers de places sont ainsi vacantes durant plusieurs jours, voire plusieurs semaines dans les centres, alors que des milliers de demandeurs d'asile ne sont pas orientés vers l'hébergement en raison d'un manque de places.²⁴¹ L'OFII indique que cette sous-occupation, « *conjoncturelle* », « *résulte principalement des délais de mobilisation des nouvelles capacités et du gel d'une partie de celles-ci pour les besoins de la relocalisation* ». ²⁴² La lenteur de la mise en œuvre de ce programme européen²⁴³ a effectivement perturbé la gestion du dispositif national d'accueil, des places étant réservées pour des demandeurs d'asile relocalisés depuis l'Italie et la Grèce et dont les arrivées ont été à la fois plus tardives et bien moins nombreuses que prévu. Des dysfonctionnements ont par ailleurs été constatés dans la gestion des orientations par l'OFII, dont les outils et les procédures de communication avec les gestionnaires de centre n'ont pas toujours favorisé la réactivité permettant la rotation rapide des places. En mai 2016, une note du ministère de l'Intérieur a souligné la nécessité d'améliorer la fluidité du dispositif national d'accueil.²⁴⁴ Au premier semestre 2017, la situation semblait s'être améliorée sur l'ensemble du territoire.

240 — Projet de loi de finances 2017. Annexe ('bleu' budgétaire) « Immigration, asile et intégration », p. 22.

241 — Voir *supra* dans ce chapitre.

242 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 35.

243 — Voir *supra* Chapitre 2. L'asile en Europe.

244 — Ministère de l'Intérieur,

L'allocation pour demandeurs d'asile

L'OFII indique qu'en 2016 l'ADA a été versée à une moyenne d'environ 75 000 ménages par mois, soit 100 000 individus²⁴⁵, représentant un montant total annuel de 307 millions d'euros. Les besoins ayant été sous-dimensionnés (44 800 bénéficiaires) dans la loi de finances 2016²⁴⁶, les difficultés constatées en 2015 et début 2016 lors de la mise en place de cette nouvelle allocation²⁴⁷ se sont poursuivies malgré la mise en place d'un paiement par carte bancaire à partir de mars 2016²⁴⁸ : retards de paiement allant jusqu'à plusieurs mois, prise en compte tardive et/ou défailtante des changements de situation familiale, suspension de l'allocation entre le rejet de l'OFPR et le recours auprès de la CNDA, erreurs sur les montants versés – avec parfois des trop perçus entraînant des périodes sans allocation et l'absence de rétroactivité lorsque l'erreur est corrigée –, difficultés en cas de changement de lieu d'hébergement, etc.

Ces situations ont entraîné de nombreuses ruptures de droits, rendant souvent nécessaire l'avance auprès des bénéficiaires par les associations gestionnaires des lieux d'hébergement, sans garantie de remboursement par ces bénéficiaires en raison de leur situation financière ou de leur orientation dans un autre centre. Les demandeurs d'asile ne bénéficiant pas d'un hébergement accompagné et touchés par ces dysfonctionnements ont souvent vu leur situation rendue plus précaire. Des actions contentieuses ont été engagées ici et là en l'absence de règlement amiable par l'OFII.

La loi de finances 2017 prévoit un versement de l'allocation à 70 000 personnes par mois²⁴⁹, ce qui revient une nouvelle fois à une sous budgétisation insincère au risque de faire perdurer les dysfonctionnements constatés depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'asile en 2015.

245 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 36. En avril 2016 d'après les données de l'OFII citées dans la cyber lettre de la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur datée de juin 2016, le nombre de bénéficiaires de l'ADA était de 92 384 personnes dont 18 453 mineurs.

246 — Projet de loi de finances 2016, Annexe « Immigration, asile, intégration », p. 35.

247 — Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2016*, p. 116.

248 — Remise lors du passage au guichet unique, la carte permet d'effectuer trois retraits mensuels.

249 — Projet de loi de finances 2017, Annexe « Immigration, asile, intégration », p. 34.

L'ADA légèrement revalorisée à la demande du Conseil d'État

Suite à l'adoption de la loi sur l'asile du 29 juillet 2015, le montant attribué aux demandeurs au regard de la composition de leur ménage a été défini par un décret du 21 octobre 2015.²⁵⁰ Un demandeur d'asile seul perçoit une allocation quotidienne de 6,80 €, auquel s'ajoute 4,20 € par jour pour chaque adulte ne se voyant pas proposer de place d'hébergement. Pour un couple avec deux enfants, l'allocation de base est de 17 € par jour, 25,40 € par jour lorsqu'aucun hébergement n'est proposé. Dans une décision du 23 décembre 2016²⁵¹, le Conseil d'État a annulé la disposition du décret du 21 octobre 2015 fixant le montant additionnel de 4,20 €, considérant qu'il n'était pas « suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile à qui aucune solution d'hébergement en nature n'est proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location ». Si le Conseil d'État a bien précisé que le droit européen n'exige pas que les montants prévus soient équivalents au seuil minimal prévu pour les nationaux au titre du Revenu de solidarité active (RSA), il a néanmoins appliqué l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)²⁵² pour les personnes sans hébergement. La décision du Conseil d'État enjoint au Premier ministre de définir un montant en conformité avec ces exigences dans un délai de deux mois, soit avant la fin du mois de février 2017.

Par un décret du 29 mars 2017²⁵³, le ministre de l'intérieur a modifié les règles d'attribution et de retrait de l'ADA et fixé un nouveau montant additionnel en cas de carence de l'État. Ce montant a été fixé à 5,40 € par jour, ce qui représente 36 à 37 € de plus par mois²⁵⁴. On peut valablement douter que ce nouveau montant réponde à l'exigence formulée

250 — Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1523052D.

251 — CE, 23 décembre 2016, Association La Cimade et autres. N° 394819.

252 — CJUE, 27 février 2014, Saciri c. Belgique.

253 — Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1705703D.

254 — Pour la Guyane et Saint-Martin, dont le barème relatif au montant journalier est fixé par le décret, le montant additionnel est de 4,20 €.

par le Conseil d'État. En Belgique, depuis l'arrêt de 2014 de la CJUE, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'allocation de minimum social prévue pour les nationaux (801,34 € par mois pour un adulte seul) lorsque les structures d'hébergement sont complètes. Cette allocation est néanmoins rarement sollicitée car, contrairement au dispositif français, le dispositif d'accueil belge comporte des places en nombre généralement suffisant pour répondre aux besoins. Le nouveau décret du ministre français de l'Intérieur étend par ailleurs les motifs de refus et de retrait de l'ADA, et comporte des dispositions sur la communication d'informations entre l'OFPRA et l'OFII.

Une part toujours plus importante de demandeurs d'asile non orientés vers l'hébergement

Malgré les créations de places réalisées ces dernières années dans le dispositif national d'accueil, les capacités d'hébergement demeurent largement insuffisantes au regard des besoins. Dans l'annexe au projet de loi de finances 2017, le gouvernement indique que 55 % des personnes éligibles à l'hébergement dans un centre dédié aux demandeurs d'asile ont pu y être orientées, pour un objectif cible de 70 %.²⁵⁵ L'OFII indique que l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) était versée à environ 100 000 personnes en moyenne sur l'année²⁵⁶ : c'est donc ce nombre de personnes qui est normalement éligible à l'hébergement. Le dispositif national d'accueil comptait 54 145 places fin 2016, soit, à un point près, la proportion de 55 % citée dans le projet de loi de finances. Il faut

255 — Projet de loi de finances 2017. Annexe (bleu budgétaire) « Immigration, asile et intégration », p. 21.

256 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 36.

cependant prendre en compte la part des places occupées par des personnes réfugiées ou déboutées, soit environ 20 % des places²⁵⁷, ce qui réduit à environ 43 000 le nombre de places disponibles fin 2016 pour les 100 000 personnes éligibles, soit une couverture des besoins d'hébergement de 43 %.

On retrouve cette même proportion lorsqu'on évalue les chances d'obtenir un hébergement pour les demandeurs d'asile primo-arrivants. Au cours de l'année 2016, 41 353 demandeurs d'asile sont entrés dans les lieux d'hébergement du dispositif national d'accueil, soit 53 % des 78 371 primo-demandeurs d'asile enregistrés à l'OFPPA la même année.²⁵⁸ Cependant, les conditions matérielles d'accueil sont également prévues pour les demandeurs placés sous procédure Dublin et non enregistrés à l'OFPPA durant la procédure de détermination de l'État responsable. Environ 22 500 personnes (mineurs accompagnants inclus) auraient ainsi été placées sous procédure Dublin en 2016²⁵⁹, portant à environ 100 000 le nombre de personnes ayant sollicité un hébergement au titre de l'asile en 2016. Ce chiffre doit cependant être nuancé, une partie des 22 500 personnes sous procédure Dublin pouvant cependant être enregistrés à l'OFPPA à un autre moment de l'année, dès lors que la France se déclare responsable de la demande d'asile en cas d'échec de la procédure de détermination de l'État responsable. En tout état de cause, c'est moins de 45 % des primo-demandeurs d'asile, personnes sous procédure Dublin comprises, qui ont eu accès à l'hébergement en 2016²⁶⁰.

En 2017, l'annexe au projet de loi de finances prévoit l'hébergement de 60 % des personnes éligibles, soit 15 points de moins que l'objectif cible de 75 % figurant dans la précédente loi de finances. Ainsi, en 2017, il est prévisible, si cet objectif de 60 % est atteint –

257 — Les CADA accueillent 20 % de personnes réfugiées ou déboutées, les AT-SA 21 %, les HUDA 23 %. OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 35.

258 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 38. Cf. données sur les entrées en CADA, HUDA et AT-SA en 2016.

259 — Ministère de l'Intérieur, *Les demandes d'asile*, 16 janvier 2016. Le ministère précise que le nombre des mineurs accompagnants a été estimé à partir des enregistrements de mineurs en pré-accueil.

260 — Si l'on additionne l'ensemble des personnes sous procédure Dublin et les primo-demandeurs enregistrés à l'OFPPA, la proportion est de 41 %.

ce qui paraît peu réaliste au regard des données précédentes sur le parc d'hébergement et le volume des demandes –, que presque la moitié des demandeurs d'asile ne seront pas orientés vers un hébergement dédié et seront par suite contraints de trouver une solution d'hébergement par leur propres moyens. Une partie d'entre eux se retrouveront donc à la rue, confrontés à la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun. Disposer d'un hébergement et y bénéficier d'un accompagnement administratif et social sont pourtant des conditions nécessaires pour une instruction de qualité de la demande d'asile, pour les demandeurs mais aussi pour les instances de détermination d'asile. L'adaptation du parc aux besoins est par ailleurs nécessaire pour ne pas saturer les places des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun, qui doivent rester disponibles pour les publics auxquels ils s'adressent.

L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile

Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile sont avant tout considérés comme des mineurs en danger au regard de leur minorité et de leur isolement. Ils sont éligibles à ce titre au système de protection de l'enfance de droit commun²⁶¹ et leur statut de demandeur d'asile n'a pas d'incidence sur le cadre de prise en charge. L'ensemble des mineurs non accompagnés font néanmoins l'objet d'une procédure spécifique d'admission au sein des services départementaux d'aide sociale à l'enfance, qui a connu plusieurs évolutions en 2016. Le démantèlement du campement de Calais en octobre 2016 a par ailleurs entraîné la mise en place de procédures et dispositifs spécifiques.

261 — Les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile sont également éligibles aux dispositifs de protection de l'enfance, aucun autre dispositif n'étant prévu pour leur attribuer les conditions matérielles d'accueil.

L'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement mieux encadrée

Une circulaire de 2013 était venue préciser le parcours spécifique d'accès à la protection d'enfance pour les mineurs non accompagnés en instaurant notamment un dispositif d'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement et un mécanisme national de répartition afin que la charge financière de l'accueil soit mieux partagée entre les départements. Ce cadre a été consacré dans une loi sur la protection de l'enfance en date du 14 mars 2016²⁶², complétée par plusieurs textes réglementaires qui précisent ou modifient sensiblement les dispositions de 2013.

La nouvelle loi prévoit que les examens radiologiques osseux fréquemment utilisés pour déterminer l'âge des jeunes étrangers, malgré le manque de pertinence de ces méthodes dénoncées par de nombreuses instances nationales et internationales, « *ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur* ». ²⁶³ Le texte indique par ailleurs que « *le doute profite à l'intéressé* » et qu'il ne peut jamais être procédé à un examen du développement pubertaire comme cela se déroulait dans certains départements en complément des examens osseux. ²⁶⁴ Ces dispositions permettent de rappeler que l'authentification des actes d'état civil présentés par les jeunes doit primer, en conformité avec le Code civil (article 47). Il est également nécessaire de procéder à une évaluation sociale avant tout examen osseux.

Les modalités de cette évaluation de l'âge et de la minorité ainsi que la formation ou l'expérience requise pour y procéder ont été précisées. Un décret du 24 juin 2016²⁶⁵ pose l'exigence d'une « *approche pluridisciplinaire* » et d'un entretien « *se déroulant dans*

262 — Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. NOR: FDFX1507648L

263 — Code civil, art. L. 388

264 — *Ibid.*

265 — Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1606788D

une langue comprise » par le jeune. Le texte indique également que les départements, qui doivent mener l'évaluation pendant la période d'admission administrative du jeune (qui ne peut excéder cinq jours conformément au droit commun de la protection de l'enfance), peuvent solliciter le concours du préfet « *pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne* ». Il est cependant peu probable que cette sollicitation soit pertinente, d'une part au regard des moyens limités des préfectures dans ce domaine (seul le Bureau de la fraude documentaire, rattaché à la Police aux frontières, détient les outils nécessaires à l'authentification), et d'autre part du fait du délai restreint pour qu'une réponse soit apportée. Au-delà de ce délai de cinq jours, c'est l'autorité judiciaire qui doit être saisie et qui dispose de la possibilité de saisir le Bureau de la fraude documentaire, mais aussi d'ordonner en dernier ressort les examens radiologiques évoqués précédemment. L'une des avancées de ce décret porte sur l'obligation pour les départements de notifier une décision de refus de prise en charge, lorsqu'ils estiment que la situation de la personne ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire suite à l'évaluation sociale. Cette notification permet notamment au jeune, qui peut saisir le juge des enfants pour faire valoir à nouveau sa minorité, d'accéder à des dispositifs d'urgence sociale réservés aux adultes.

Le décret du 24 juin 2016 a été complété par un arrêté du 17 novembre 2016.²⁶⁶ Cette base réglementaire vise à améliorer et harmoniser la mise en œuvre de cette évaluation « *qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance* ». L'arrêté pose notamment plusieurs exigences : information des objectifs et enjeux de l'évaluation, caractère pluridisciplinaire, évaluateur disposant de connaissances sur les parcours migratoires, la géopolitique des pays d'origine, la psychologie de l'enfant et le droit des mineurs, attention particulière portée sur les situations de traite et d'exploitation, entretien dans une langue comprise par le jeune et notification d'une décision écrite mentionnant les voies de recours et les droits reconnus aux personnes

266 — Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret no 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF1628271A

majeures en cas de refus de prise en charge. Il est également rappelé dans ce texte qu'un jeune doit être considéré comme isolé dès lors qu'« aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national », ou si une personne n'étant pas encore responsable a manifesté sa volonté en ce sens notamment en entamant des démarches auprès du juge des tutelles. La simple présence d'adultes dans l'entourage du jeune ne doit donc pas conduire à remettre en cause l'isolement. Le texte reprend par ailleurs la trame d'évaluation instaurée par circulaire en 2013 et précise que la conclusion apportée sur la minorité doit donner lieu à un avis motivé.

Le mécanisme de répartition nationale consacré par la loi

La loi du 14 mars 2016 a par ailleurs permis de consacrer le mécanisme de répartition des mineurs non accompagnés entre les départements, permettant ainsi de surmonter une décision du Conseil d'État²⁶⁷ qui avait rendu inopérant ce système au motif qu'il n'était pas prévu par la loi. Les magistrats doivent cependant toujours prendre leur décision « en stricte considération de l'intérêt de l'enfant »²⁶⁸, qui peut parfois imposer un maintien dans le département d'arrivée.

Une clé de répartition est définie par le décret du 24 juin 2016, prenant en compte plusieurs critères précisés dans un arrêté du 28 juin 2016.²⁶⁹ Au critère démographique (part de la population du département de moins de 19 ans), déjà présent dans la circulaire du 31 mai 2013, s'ajoute notamment une prise en compte du nombre de mineurs non accompagnés pris en charge à la fin de l'année. Le décret impose ainsi aux départements de transmettre au ministère de la Justice, chargé du pilotage de cette répartition à travers une cellule dédiée, le nombre de mineurs non accompagnés présents au sein de l'ASE au 31 décembre. A défaut d'une telle transmission, il sera considéré

267 — CE, 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, N°371415, 371730, 373356

268 — Code civil, article L.375-5

269 — Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1617871A

qu'aucun mineur n'est accueilli ce qui aura pour conséquence d'augmenter la part de mineurs à accueillir pour l'année suivante.

Cette évolution réglementaire pourrait permettre notamment de connaître le nombre de mineurs pris en charge dans l'ensemble des départements métropolitains au 31 décembre de chaque année. Une telle donnée n'est pas disponible aujourd'hui, laissant place à de nombreuses approximations sur l'ampleur du phénomène et son évolution. Cette connaissance statistique pourrait contribuer à la mise en place d'une véritable politique nationale dans ce domaine, illustrée en partie par les évolutions législatives et réglementaires décrites précédemment mais qui doit encore être consolidée par le biais d'une harmonisation de pratiques encore très disparates selon les territoires.²⁷⁰

Pour l'année 2016, la clé de répartition pour chaque département a été fixée par une décision du 1^{er} juillet 2016²⁷¹, tandis que la clé pour 2017 l'a été dans une décision du 11 avril 2017²⁷². Ces décisions ne laissent cependant pas apparaître le détail pour chaque critère et ne permettent donc pas de connaître le nombre de mineurs pris en charge dans chaque département à la fin de l'année.

Le département du Nord est celui qui doit accueillir la part la plus importante de mineurs non accompagnés admis en France métropolitaine (4,57 %). Les huit départements de la région Ile-de-France figurent parmi les 15 départements ayant la clé de répartition la plus élevée.

270 — Voir notamment la décision MDE 2016-183 du Défenseur des droits du 22 juillet 2016 sur la prise en charge des mineurs non accompagnés à Paris, ainsi que l'Avis 17-03 du 7 février 2017 dans lequel le Défenseur des droits « constate que, selon les départements, 50 % à 80 % des jeunes qui se présentent comme MNA ne sont pas reconnus comme tels à terme [et que] certains départements n'activent pas de façon automatique la procédure de répartition nationale, comme d'ailleurs les juges des enfants saisis directement par les jeunes qui n'auraient pas été évalués mineurs par le département, et qui seraient alors confiés au département initial » et préconise « que soient régulièrement collectées des données chiffrées précises »

271 — Décision du 1^{er} juillet 2016 fixant pour l'année 2016 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1618291S

272 — Décision du 11 avril 2017 fixant pour l'année 2017 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1711127S

Part des mineurs à accueillir dans les principaux départements, 2016-2017

	2016	2017
Nord	4,58 %	4,57 %
Bouches-du-Rhône	3,29 %	3,22 %
Hauts-de-Seine	2,66 %	2,66 %
Seine-Saint-Denis	2,90 %	2,66 %
Gironde	2,54 %	2,61 %
Pas-de-Calais	2,48 %	2,56 %
Yvelines	2,47 %	2,53 %
Seine-et-Marne	2,48 %	2,38 %
Essonne	2,33 %	2,36 %
Paris	2,13 %	2,25 %
Val-de-Marne	1,90 %	2,25 %
Métropole de Lyon	2,21 %	2,21 %
Loire-Atlantique	2,19 %	2,20 %
Val-d'Oise	2,13 %	2,14 %
Isère	2,29 %	2,12 %

Source : ministère de la Justice

Une hausse significative du nombre de mineurs accueillis

Le rapport d'activité 2016 de la cellule Mineurs non accompagnés du ministère de la Justice²⁷³ indique que 8 054 personnes déclarées mineures non accompagnées ont été portées à sa connaissance sur l'ensemble de l'année 2016, contre 5 990 l'année précédente. Cela représente donc une hausse de 34 %, à relativiser cependant au regard de la suspension partielle des activités de la cellule en 2015 suite à la décision du Conseil d'État du 30 janvier 2015.²⁷⁴ Les mineurs non accompagnés entrés dans le dispositif de protection de l'enfance

273 — Ministère de la Justice, *Rapport annuel d'activité 2016*, Mission mineurs non accompagnés, mars 2017

274 — CE, 30 janvier 2015, *Op .cit.*

en 2016 étaient âgés de 16 ou 17 ans pour 59 % d'entre eux (63 % en 2015). La proportion de filles reste très faible, 5 % contre 6 % l'année précédente : si les filles sont généralement moins nombreuses à partir de leur pays d'origine, cette faible visibilité peut également laisser craindre qu'elles soient fréquemment victimes de réseaux de traite des êtres humains.²⁷⁵ 71 % des mineurs étaient originaires d'Afrique, et 20 % d'Asie.²⁷⁶

Les principaux départements d'accueil évoluent en 2016, avec une baisse importante dans certains départements, notamment la Haute-Garonne qui passe de la 1^{ère} place en 2015 (306 admissions) à la 10^{ème} en 2016 (190 admissions) ou Paris qui était pendant longtemps la collectivité admettant le plus de mineurs non accompagnés en France métropolitaine et qui n'apparaît plus dans les 10 principaux départements d'accueil en 2016 (189 admissions). Les départements ayant accueilli le plus de mineurs en provenance d'un autre département sont la Gironde (167), les Yvelines (148) et le Morbihan (83), tandis que ceux à partir desquels ont eu lieu le plus de réorientation sont Paris (315) – qui demeure le principal département d'arrivée (503 en 2016) –, la Loire-Atlantique (135 sur 314 arrivées) et la Seine-Saint-Denis (133 sur 359).

La répartition a concerné 2 358 jeunes en France métropolitaine, soit 29 % des mineurs non accompagnés pris en charge en 2016.

275 — Cette analyse est partagée par le ministère de la Justice dans le rapport d'activité 2016 de la mission mineurs non accompagnés (p.5)

276 — Le ministère de la Justice constate « à partir de la fin du mois d'août 2016 plus d'arrivées de mineurs venant de l'Afghanistan, d'Inde et du Bangladesh ». Ministère de la Justice, *Rapport annuel d'activité 2016*, Op.cit. (p.6)

Principaux départements d'accueil des mineurs isolés étrangers, 2016

Département d'accueil	Placements ASE définitifs	Jeunes entrés par ce département	Jeunes réorientés vers un autre département	Jeunes réorientés vers ce département
Nord	364	437	74	1
Bouches-du-Rhône	262	217	7	52
Seine-Saint-Denis	231	359	133	5
Hauts-de-Seine	213	135	0	78
Gironde	202	36	1	167
Métropole de Lyon	200	212	14	2
Seine-et-Marne	199	252	63	10
Pas-de-Calais	198	258	69	9
Yvelines	196	48	0	148
Haute-Garonne	190	290	101	1
Isère	190	219	54	25

Source : ministère de la Justice

À Mayotte, 101^{ème} département français, le défenseur des droits indiquait la présence de 3 000 mineurs non accompagnés dans une publication de 2015²⁷⁷ soulevant de nombreuses atteintes aux droits fondamentaux pour ces jeunes qui semblent toujours d'actualité.

L'accueil et l'orientation des mineurs isolés de Calais

Suite à l'opération de démantèlement du principal campement de Calais qui accueillait des milliers d'étrangers, menée fin octobre 2016, les adultes ont été orientés vers des centres d'accueil et d'orientation (CAO), tandis que les personnes identifiées comme étant mineures ont été acheminées vers des centres spécifiques dès le 3 novembre : les CAO pour mineurs isolés (CAOMI). Ces opérations ont été critiquées

277 — Défenseur des droits, *Mineurs isolés à Mayotte : le Défenseur s'inquiète de la situation des jeunes migrants*, 24 juin 2015

par le Défenseur des droits du fait de l'absence d'anticipation, le tri au faciès sur place²⁷⁸, et l'absence de droit au recours.²⁷⁹

Au total, 1 952 mineurs ont été accueillis²⁸⁰ dans 73 centres dédiés sur l'ensemble du territoire français dont 10 pour jeunes filles²⁸¹. Ces dispositifs, mis en place afin de répondre à un besoin urgent de mise à l'abri, ont pour finalité une prise en charge pérenne en France ou au Royaume-Uni. Dans une circulaire du 1^{er} novembre 2016²⁸², le ministre de la Justice précise en effet les modalités de sortie de ce dispositif qualifié de « dérogoire »²⁸³ en présentant ces deux possibilités.

La première option reposait sur l'engagement pris par le Royaume-Uni d'accueillir les mineurs ayant un lien familial dans ce pays, sur la base d'échanges diplomatiques bilatéraux mais aussi en application du règlement Dublin III qui permet un rapprochement familial au sein de l'Union européenne. Les perspectives de prise en charge des mineurs de Calais par le Royaume-Uni ont par ailleurs été élargies par une disposition de la loi sur l'immigration britannique entrée en vigueur le 21 mai 2016 (dit « amendement Dubs »). Pour assurer l'application de ces dispositions, un membre du ministère de l'Intérieur (*Home office*) était présent dans chaque bus assurant l'acheminement des mineurs vers un CAOMI. Dans une instruction du 8 novembre 2016, le *Home office* a cependant fixé des critères restrictifs pour l'application de l'amendement Dubs : avoir 12 ans ou moins, ou être exposé à un risque élevé d'exploitation sexuelle, ou avoir 15 ans ou moins et être

278 — Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a également indiqué dans son rapport annuel que les jeunes étaient « sélectionnés dans les files d'attente sur le fondement de leur apparence, qualifiés de mineurs à la suite d'un entretien dont la technicité paraît incertaine puis hébergés en très grand nombre (environ 1 500) dans un centre d'accueil provisoire créé à leur intention ». CGLPL, Rapport d'activité 2016, p. 35

279 — Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, Décembre 2016

280 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Accueil et orientation des migrants : Bruno Leroux et Emmanuelle Cosse assurent les associations de leur vigilance sur la situation de Calais et font un point de situation sur les CAO et CAOMI*. Communiqué de presse. 30 janvier 2017.

281 — Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, Décembre 2016

282 — Circulaire de Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la lande de Calais. 1^{er} novembre 2016

283 — Le défenseur des droits a dénoncé dans son rapport d'observation de décembre 2016, cité précédemment, des normes d'accueil à la baisse, des mineurs sans statut, et des départements peu associés.

de nationalité syrienne ou soudanaise, ou avoir moins de 18 ans et accompagner un proche remplissant l'un des trois premiers critères. Les restrictions portant sur l'âge (les mineurs seuls de plus de 15 ans, majoritaires à Calais, ne sont ainsi pas concernés sauf en cas de risque d'exploitation sexuelle) ou sur la nationalité (les Soudanais, Erythréens ou Afghans, ne peuvent ainsi bénéficier du dispositif que s'ils ont moins de 12 ans) n'ont pas permis d'étendre significativement les possibilités d'orientation vers le Royaume-Uni.

Avant l'orientation vers les CAOMI, le Royaume Uni avait accueilli 388 jeunes en provenance de Calais, et environ 500 ont été transférés par la suite.²⁸⁴ Malgré l'appel du président de la République François Hollande en février 2017 pour que le Royaume-Uni « *prenne ses responsabilités* »²⁸⁵, cette possibilité est restée « *une illusion pour de nombreux jeunes* »²⁸⁶

Les jeunes n'ayant pas été retenus pour un transfert vers le Royaume-Uni ont été orientés vers le Conseil départemental du territoire sur lequel est situé le CAOMI pour se voir appliquer le parcours spécifique d'accès à la protection de l'enfance consacré par la loi du 14 mars 2016.

284 — Question écrite n° 24807 de Mme Marie-Noëlle Lienemann (Paris - Socialiste et républicain) publiée dans le JO Sénat du 26/01/2017 - page 249. Réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 20/04/2017 - page 1511

285 — Ouest France, *Mineurs migrants. Hollande : Londres doit «prendre ses responsabilités»*, 21 février 2017

286 — Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, Décembre 2016

Relocalisation, réinstallation : engagements et mise en œuvre

Relocalisation

Le plan de relocalisation adopté par l'Union européenne²⁸⁷ prévoyait de relocaliser 106 000 personnes²⁸⁸ depuis la Grèce et l'Italie avant septembre 2017. La France s'était engagée à ce titre à relocaliser 19 714 personnes. Au 11 mai 2017, la France avait relocalisé 3 404 personnes dont 3 074 depuis la Grèce et 330 depuis l'Italie.

Réinstallation

Les Etats membres de l'Union européenne s'était engagés en juillet 2015²⁸⁹ à réinstaller 22 504 réfugiés depuis des pays de premier accueil. La France s'était engagée à ce titre à réinstaller 2 375 réfugiés. Au 10 avril 2017, elle avait réinstallé 1 425 réfugiés dont 228 de Turquie, 649 du Liban, 440 de Jordanie, 8 d'Irak et 100 d'autre pays.

287 — Pour davantage d'informations sur ce plan, voir supra Chapitre 2. L'asile en Europe

288 — Le plan initial prévoyait 106 000 relocalisations mais 54 000 places non attribuées aux Etats ont été réaffectés à la réinstallation dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 – un réinstallé pour un renvoi en Turquie

289 — Pour davantage d'informations sur ce plan, voir supra Chapitre 2. L'asile en Europe

L'Union européenne s'est par ailleurs engagée dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 à réinstaller un Syrien pour chaque étranger renvoyé depuis la Grèce vers la Turquie sur le fondement de la notion de « pays tiers sûr », dans la limite de 54 000 personnes²⁹⁰. La France, qui avait indiqué qu'elle pouvait réinstaller 6 000 Syriens au titre de cet accord, en avait réinstallé 732 au 12 mai 2017.

Au total, la France avait donc réinstallé 2 157 Syriens au titre de ses engagements européens.

Le président de la République s'était par ailleurs engagé en avril 2016 à réinstaller 2 000 Syriens depuis le Liban, portant les engagements de la France à environ 10 000 personnes (2 758 réinstallations programme UE + 6 000 réinstallations UE-Turquie + 2 000 depuis le Liban).

En 2016, la France a attribué 4 141 visas humanitaires au titre de l'asile (2 745 Syriens et 1 369 Irakiens).²⁹¹ Au total, la France a ainsi permis l'admission par voie légale et sécurisée depuis un pays tiers de 6 271 réfugiés.

Enfin, la France est engagée avec le HCR depuis 2008 par un accord cadre qui prévoit la réinstallation d'une centaine de ménages par an. Aucune donnée n'est disponible sur la mise en œuvre de cet accord en 2016.

290 — Ce nombre correspond aux quotas de relocalisation non attribués à des Etats membres

291 — Le Monde, Le difficile accès aux visas humanitaires pour les Syriens et les Irakiens, M. Baumard, 16 janvier 2017

Les pages présentées ci-dessus sont extraites du Rapport annuel sur l'asile en France et en Europe, édité le 20 juin 2017.

L'ouvrage complet est disponible sur commande auprès de Forum réfugiés-Cosi.

Bon de commande sur www.forumrefugies.org



Forum réfugiés-Cosi publie pour la 17^{ème} année consécutive son rapport annuel sur 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 de nombreux demandeurs d'asile. Cet ouvrage s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.