LES VOIES LÉGALES POUR LES RÉFUGIÉS EN FRANCE : UN ESSOR ENCORE FRAGILE

Matthieu Tardis est co-directeur de Synergies-migrations, un centre de recherche action qui se situe à la croisée de l'expertise, de l'aide à la prise de décision et du renforcement des capacités des parties prenantes sur les questions d'asile, d'immigration et d'inclusion. Il a été responsable et chercheur du Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri de 2015 à 2022 où il a créé l'Observatoire de l'immigraiton et de l'asile. Au sein d'une organisation française d'aide aux réfugiés, Matthieu Tardis a notamment contribué au renforcement de l'expertise sur les politiques d'immigration en France, en Europe ainsi qu'en Tunisie par le biais d'études et de projets européens et internationaux. Ses sujets d'expertise de recherche comprennent l'asile, l'intégration et les migrations internationales ainsi que leurs impacts sur les politiques européennes.

Le nombre de réfugiés n'a jamais été aussi important depuis 1945. Avant l'invasion russe en Ukraine, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estimait qu'il y avait 25,4 millions de réfugiés, 3,9 millions de déplacés vénézuéliens et 4,1 millions de demandeurs d'asile dans le monde. Mais plus que les chiffres, c'est la forte inégalité dans l'accueil des réfugiés qui constitue la principale caractéristique de la situation actuelle. 86 % des réfugiés vivent dans les pays en voie de développement. Selon les données des Nations Unies, seulement 3 % des migrants internationaux dans les pays à hauts revenus sont des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ces derniers constituent 50 % des migrants dans les pays les plus pauvres[1].

Dans ce contexte, développer des voies légales et sûres devient un enjeu essentiel en termes de protection des réfugiés mais aussi de solidarité internationale. Les voies légales sont des programmes permettant de transférer régulièrement et en toute sécurité des personnes en besoin de protection internationale. Ce terme est généralement associé aux programmes de réinstallation/rétablissement par lesquels les États identifient, sélectionnent des réfugiés dans un premier pays d'asile puis les accueillent sur leur territoire en vue d'entamer un parcours d'intégration. Des voies complémentaires viennent compléter la réinstallation, notamment des programmes d'admission humanitaire, le parrainage privé, la réunification familiale, des voies d'admission pour les étudiants réfugiés…

Les programmes de voies légales ont connu des destins tourmentés ces dernières années. L'administration Trump et le COVID-19 ont fortement affecté le nombre de réfugiés pouvant bénéficier des programmes de réinstallation. À l'inverse, la multiplication des crises, en Syrie, Afghanistan et aujourd'hui en Ukraine, ont incité plusieurs pays à renforcer leurs efforts. C'est le cas du Canada, toujours constant dans ce domaine, mais aussi de l'Union européenne (UE). Ladite « crise des réfugiés » de 2015 a accéléré la mise en place de la réinstallation dans de nombreux États membres de l'UE.

La France n'est pas à l'écart de ce mouvement. Après des débuts timides, elle est aujourd'hui une des plus importantes partisanes et contributrices de la réinstallation dans l'UE. Depuis 2015, les voies légales se sont développées et diversifiées en France. Les quotas de réinstallation ont augmenté de manière ferme dans le cadre du programme européen de

1 Nations unies, *International Migration 2020-Highlights*, 2021.

réinstallation. À côté de ces efforts gouvernementaux, des organisations de la société civile, des groupes de citoyens, des universités se sont mobilisés pour proposer des voies complémentaires pour les réfugiés de manière créative bien qu'encore limitée. Le paysage français change et un nombre croissant de parties prenantes tente de trouver des solutions pour les réfugiés. Mais les voies légales ne sont pas encore totalement enracinées dans le système français d'asile et l'exemple américain sous l'administration Trump démontre qu'il n'y a pas d'acquis en la matière.

« À côté de ces efforts gouvernementaux, des organisations de la société civile, des groupes de citoyens, des universités se sont mobilisés pour proposer des voies complémentaires pour les réfugiés de manière créative bien qu'encore limitée. Le paysage français change et un nombre croissant de parties prenantes tente de trouver des solutions pour les réfugiés. »

LA RÉINSTALLATION, UNE TRADITION OUBLIÉE DE LA FRANCE

Les opérations d'accueil organisé de réfugiés – que nous appellerions aujourd'hui voies légales – ont profondément façonné le droit d'asile en France. Le pays a pris toute sa part dans l'accueil des Hongrois en 1956, des victimes des dictatures d'Amérique latine au début des années 1970 puis des réfugiés d'Asie du Sud-Est. Ce type d'opération a cessé lorsque le droit d'asile n'a plus été perçu comme un vecteur de la politique étrangère de la France mais comme un instrument de sa politique d'immigration. À la fin des années 2000, la France tente timidement de relancer un programme de réinstallation avec le HCR[2] et un programme d'admission humanitaire de ressortissants irakiens dits « issus de minorités persécutées[3] ». Ces programmes sont mis en œuvre de manière poussive par des acteurs institutionnels et associatifs qui ont perdu le savoir-faire des années 1970. Surtout, ils ne sont pas suffisamment importants pour constituer une priorité de l'État. Tout change en 2015 alors que la réinstallation devient une réponse à ladite « crise des réfugiés ».

UN ENGAGEMENT CROISSANT ET AFFIRMÉ

Depuis l'été 2015, la réinstallation s'envisage dans un cadre européen[4] même si les tâches de sélection, de transfert et d'accueil des réfugiés relèvent toujours de la compétence des États membres. Fort de ces engagements européens mais aussi d'une solidarité bilatérale avec le Liban, le programme français de réinstallation vise une cible de 10 000 personnes pour la période 2016-2017. C'est un saut quantitatif substantiel mais qui n'a pas été totalement suivi d'effet dans les faits.

Nouvellement élu, le président Macron confirme l'engagement de la France à un niveau similaire pour 2018-2019. Mais, cette fois, 10 000 réfugiés sont effectivement arrivés sur le territoire. La France déclare vouloir poursuivre dans la même lancée lors du Forum mondial sur les réfugiés de décembre 2019 mais le COVID-19 freine sérieusement cet élan. Néanmoins, la France vient de renouveler en décembre 2021 sa contribution à la réinstallation, toujours au même niveau, pour les années 2022-2023.

Parallèlement, la société civile française se mobilise. Dans la lignée du modèle italien, le gouvernement français et cinq organisations confessionnelles signent un protocole prévoyant un couloir humanitaire pour 500 réfugiés syriens ou irakiens au Liban. Ce programme s'apparente à de nombreux égards au programme canadien de parrainage privé puisque des collectifs de citoyens accueillent, hébergent et accompagnent des réfugiés identifiés au Liban par les organisations partenaires du protocole[5]. Fin 2021, Sant'Egidio et la Fédération de l'entraide protestante signent un nouveau protocole avec le gouvernement permettant de poursuivre cette expérimentation encore quelques années.

DES PARTIES PRENANTES TOUJOURS PLUS NOMBREUSES MAIS ISOLÉES

Le changement d'échelle de la réinstallation a pour effet d'accroître le nombre d'associations prestataires de l'Etat pour

2 La France s'est engagée auprès du HCR en 2008 à examiner une centaine de dossiers de réinstallation par an. Cet accord est toujours en cours.

3 Entre 2008 et 2012, environ 1 200 Irakiens ont été accueillis en France, principalement de confession chrétienne, en provenance directement d'Irak ou de Syrie.

4 Une décision du Conseil de l'UE du 20 juillet 2015 instaure un programme européen de réinstallation avec une répartition chiffrée pour chaque État membre. Depuis 2017, la Commission européenne collecte les engagements de quotas des États membres. Le rôle de l'UE est surtout un appui financier aux États et la coordination des priorités et objectifs.

5 Pour plus d'information, voir : https ://fep.asso.fr/vie-federative/boite-a-outils-a-lattention-des-entraides-de-paroisse/les-couloirs-humanitaires/

l'accueil et l'intégration des réfugiés et de rendre ces derniers plus visibles auprès des différents services sociaux. Cela a permis de mieux ajuster les programmes d'accompagnement aux besoins des réfugiés réinstallés.

De même, la Fédération de l'entraide protestante a réussi à fédérer un réseau de partenaires autour de son programme de couloirs humanitaires allant de JRS-France, l'International Refugee Assistance Project (IRAP), l'Association nationale des villes et territoires accueillants (Anvita) ou Urgence homophobie. Enfin, les universités françaises commencent à s'intéresser aux voies légales pour les réfugiés étudiants. Une première expérimentation est lancée en septembre 2021 à l'Université de Clermont-Ferrand que l'Agence universitaire de la Francophonie espère étendre à d'autres universités prochainement. Une communauté d'acteurs sur les voies légales est ainsi en train de se construire en France.

Néanmoins, cette communauté reste encore trop restreinte et isolée pour inscrire durablement les voies légales dans les pratiques nationales de protection des réfugiés. Faute d'un pilotage national commun, la réinstallation, les voies complémentaires (parrainage privé, couloirs universitaires, réunification familiale…) et le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ne sont pas conçus comme un ensemble unique au sein duquel les ressources et les compétences se complètent et se mutualisent. De fait, les voies légales continuent d'être perçues comme des opportunités « exceptionnelles » d'accès à une protection en France, y compris au sein des défenseurs du droit d'asile.

UN CADRE JURIDIQUE FLEXIBLE MAIS INCERTAIN

Aucune modification législative ou réglementaire n'a été nécessaire pour créer des voies légales en France. Bien que la réinstallation ait été inscrite dans la loi sur l'asile en 2018, elle reste une prérogative du ministère de l'Intérieur qui décide unilatéralement de l'existence et de l'étendue du programme de réinstallation. De même, les couloirs humanitaires bénéficient du pouvoir discrétionnaire de l'État de délivrer des visas humanitaires en vue de demander l'asile en France. Les associations ont ouvert cette brèche juridique pour initier ce projet.

À ce jour, cette situation a certainement mieux servi le déploiement des voies légales que l'inverse dans la mesure où elle permet d'éviter un débat parlementaire, certes démocratique, mais souvent toxique sur les questions d'immigration dans le contexte politique actuel. Preuve en est les propositions des candidats de droite et d'extrême-droite à l'élection présidentielle de 2022 qui appellent à ce que les demandes d'asile soient déposées dans les ambassades à l'extérieur du territoire français. Loin d'être un plaidoyer pour les voies légales, ces propositions ont avant tout pour objet de réduire l'immigration en totale méconnaissance des réalités vécues par les réfugiés mais aussi par les postes consulaires.

Certains diront « vivons heureux, vivons cachés! ». Pour autant, l'absence d'appropriation politique rend l'existence des voies légales en France extrêmement fragile. De fait, elles peuvent être remises en cause d'un trait de plume. Par ailleurs, difficile d'améliorer ces programmes lorsqu'ils peuvent disparaître du jour au lendemain. Ce n'est pas non plus sans conséquences pour les réfugiés puisque dans le cadre des couloirs humanitaires mais aussi, dans une certaine mesure, de la réinstallation, ceux-ci doivent passer par la procédure d'asile à leur arrivée en France avant d'obtenir le statut de réfugié et les droits afférents. Cela crée une insécurité juridique et psychologique et retarde de plusieurs mois le début de leur parcours d'intégration en France.

CONCLUSION : LA GUERRE EN UKRAINE, QUEL IMPACT?

Le développement des voies légales en France, et plus largement en Europe, est donc intimement lié à la « crise des réfugiés » de 2015. Aujourd'hui, cette dite crise semble presque dérisoire au regard de ce que l'Europe vit depuis le 24 février. Il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions définitives mais la guerre en Ukraine laissera des traces sur les politiques d'asile.

La formidable solidarité des Européens, dont beaucoup ouvrent la porte de leur maison à des Ukrainiens, constitue une expérimentation à grande échelle de ce qui pourrait être un programme de parrainage privé. Néanmoins, l'exemple britannique qui, sous la pression de l'opinion publique, a instauré un programme de parrainage pour les Ukrainiens pour éviter un accueil spontané, souligne que les voies légales ne sont pas à l'abri d'une instrumentalisation des pouvoirs publics.

Par ailleurs, une crise chassant l'autre, on constate en France que l'accueil des Ukrainiens se fait au détriment des réfugiés réinstallés dont le rythme d'arrivée a à nouveau baissé depuis ce printemps. Les crises se succèdent et entraînent des flots de déplacés toujours plus importants. Malheureusement, ce triste constat n'est pas prêt de s'inverser. La France seule, voire même l'UE, ne pourra pas trouver de solutions pour toutes les situations de déplacement forcé. Il faut alors revenir à l'essence du régime mondial de protection des réfugiés inscrite dans la Convention de Genève : la solidarité internationale. Seule une coopération entre les États, en Europe, en Amérique du Nord et au-delà permettra de répondre aux enjeux dont l'échelle ne cesse de croître tout en impliquant les acteurs non étatiques les plus aptes à garantir la cohésion sociale de nos sociétés.