

— Décryptage des 20 mesures proposées par le gouvernement le 6 novembre 2019

■ Le 6 novembre 2019, le gouvernement a présenté un document intitulé « 20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration ». Loin d'améliorer la politique migratoire, certaines de ces décisions vont constituer des reculs importants pour les droits des personnes migrantes. Décryptage par La Cimade des mesures proposées par le gouvernement.

Le gouvernement justifie ses choix par la nécessité de lutter contre la fraude et les abus : les personnes en demande d'asile sont soupçonnées de détourner la procédure dans le seul but d'obtenir la prise en charge de leurs soins, les personnes sans titre de séjour sont accusées de dissimuler leur visa pour obtenir l'Aide médicale d'État, les parents d'enfants français-es sont suspecté·e·s de reconnaissances frauduleuses pour accéder à un titre de séjour ou à la nationalité française, les mineur·e·s non accompagné·e·s sont présenté·e·s comme des fraudeurs et fraudeuses qui mentent sur leur âge.

Au prétexte de lutter contre ces supposés fraudes, abus et détournements, qu'aucun élément objectif ne vient étayer, des obstacles supplémentaires sont dressés sur le parcours des personnes migrantes pour les dissuader d'accéder à leurs droits. Ces mesures permettent de les stigmatiser encore davantage et d'alimenter l'hostilité des populations à leur encontre... ce qui sert à justifier les politiques d'exclusion.

Les orientations du gouvernement mettent également en lumière la vision utilitariste qu'a le gouvernement des personnes migrantes et de leurs pays d'origine. Les personnes étrangères ne sont les bienvenues que lorsqu'elles peuvent répondre aux besoins des entreprises, soit parce qu'elles ont des compétences rares et recherchées, soit pour combler des besoins de main d'œuvre dans des métiers que les Français·e·s ne veulent pas exercer. Et les pays perçus comme d'émigration ou de « transit » ne méritent d'être soutenus dans leur dynamique de développement que s'ils sont utiles dans la mise en place de dispositifs de contrôles et de répression à l'encontre de leurs propres ressortissant·e·s.

De nombreuses propositions sont un affichage : elles laissent entendre que le gouvernement prend les problèmes à bras le corps en proposant des solutions fortes, alors que, dans les faits, il dispose déjà d'un arsenal de textes lui permettant d'agir. Il en est ainsi, par exemple, de la volonté de réformer le système Schengen pour renforcer les contrôles. Cette mesure est inutile puisque, en dépit de la liberté de circulation à l'intérieur de l'espace Schengen, la France a rétabli les contrôles à ses frontières depuis maintenant quatre ans, alors qu'ils sont censés être temporaires et exceptionnels.

D'autres mesures sont renforcées alors qu'elles ont déjà fait la preuve de leur inefficacité, comme les évacuations de campements qui se reforment aussitôt en l'absence de proposition d'hébergement satisfaisante. Certaines orientations sont même confirmées alors qu'elles ont des conséquences néfastes pour les personnes migrantes qui ont été maintes fois dénoncées. La dématérialisation des procédures est présentée comme une solution satisfaisante permettant d'éviter les queues devant les préfectures, alors que le système dysfonctionne et empêche les personnes d'accéder à leurs droits, faute de pouvoir obtenir un rendez-vous en préfecture. Il est également démontré depuis de nombreuses années que toutes les mesures qui visent à restreindre l'accès aux soins sont contreproductives en termes de santé publique, que ce soit d'un point de vue médical comme d'un point de vue économique. Cela n'empêche pourtant pas le gouvernement de proposer d'allonger le délai pour pouvoir bénéficier d'une couverture maladie.

C'est sans doute pour éviter une trop forte contestation que le gouvernement a choisi d'étaler la mise en œuvre de ces mesures dans le temps, au travers de multiples véhicules législatifs et réglementaires. Il sait que ces orientations soulèvent de nombreuses oppositions, qui se sont notamment exprimées à l'occasion du débat sans vote au parlement début octobre, mais n'a pas l'air prêt à changer de cap, quitte à fragiliser encore un peu plus la cohésion sociale.

Mesure n°2

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET MIGRATION

« L'Aide publique au développement doit être un levier au service de la politique migratoire. »

En conditionnant l'aide au développement à la coopération des États non européens à la gestion des migrations, et en imposant la question migratoire comme une thématique centrale de sa coopération, la France continue d'entretenir des relations déséquilibrées avec ces pays. Elle donne la priorité à la protection des frontières plutôt qu'à la protection des personnes et au développement économique et social des pays partenaires.

D'après l'OCDE, l'aide publique au développement (APD) « est l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement ».

L'idée selon laquelle développer les pays pauvres permettrait de réduire l'émigration et fixer les populations est souvent avancée comme une solution au « problème » migratoire par les décideurs européens, comme la France. C'est ainsi que depuis 2015, dans le cadre de la coopération entre l'UE, ses États membres et certains pays africains, l'aide publique au développement, via le Fonds européen fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), peut être utilisée pour cibler comme bénéficiaires de l'aide, non pas les régions les plus pauvres et donc celles qui en ont le plus besoin, mais les régions perçues par les États européens comme des zones dites « émettrices » ou de « transit » des personnes en migration.

Les études tendent à montrer que le développement favorise, dans un premier temps, les migrations en permettant à un plus grand nombre d'avoir les moyens de migrer. Ainsi dans une étude de 2019, le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) souligne que son « analyse remet en question l'idée selon laquelle les migrations peuvent être prévenues ou considérablement réduites au moyen d'interventions programmatiques et politiques conçues pour les arrêter ». Par ailleurs, lier la question de l'APD aux politiques migratoires dans les rapports de coopération entre les États européens et les États recevant l'APD (notamment en Afrique) laisse penser qu'il n'existe qu'un mouvement du Sud vers le Nord, ce qui est statistiquement faux.

En réalité, l'aide publique au développement est parfois instrumentalisée, conditionnée à la coopération des pays voisins et des pays d'origine pour réduire l'immigration « irrégulière », cela dépendant des pays et des enjeux du moment. Or, l'aide au développement ne devrait pas être liée à la prévention des migrations mais demeurer dans le cadre du respect de son objectif principal : la lutte contre la pauvreté. Le PNUD

précise que « l'instrumentalisation de l'aide internationale au développement au profit d'objectifs politiques ne peut pas, dans la réalité, avoir d'effet à long terme sur les moteurs des migrations africaines irrégulières. »

L'UE et ses États membres, dont la France, reproduisent un rapport de force avec les pays du Sud existant dans d'autres domaines, en particulier économique. Sous couvert d'aider ces pays à « se développer », les mesures « incitatives » européennes ne restent qu'un moyen de poursuivre ses objectifs et d'imposer sa vision des migrations. Il est urgent que les pays du Sud soient réellement considérés comme des « partenaires » dans la définition des enjeux des politiques migratoires et non comme des exécutants d'une politique de fermeture des frontières européennes qui ne sert ni leurs intérêts ni celles de leurs ressortissant·e·s.

Une réelle coopération, prenant en compte le point de vue des pays dits de départ et de transit, et respectant les droits humains, est essentielle. Un changement de regard sur les migrations est plus que jamais nécessaire : un dialogue vers des solutions durables et une réflexion sur la libre circulation des personnes, devraient être entamés par l'UE et ses États membres, afin d'envisager d'autres pistes préservant les droits fondamentaux des personnes et la solidarité entre les peuples.

Propositions

- **Cesser de conditionner la coopération extérieure (aide au développement et instruments commerciaux) à la mise en place de politiques migratoires sécuritaires dans les États non européens.**
- **Mettre fin aux pratiques de détournement de l'aide publique au développement pour financer des dispositifs de contrôle et de répression à l'encontre des personnes migrantes.**

Pour aller plus loin

- [La Cimade, Coopération UE-Afrique sur les migrations, Chronique d'un chantage, décryptage des instruments financiers et politiques de l'UE, décembre 2017.](#)
- [La Cimade, Petit guide - Comprendre les migrations internationales, octobre 2016.](#)
- [PNUD, Au-delà des barrières, 2019.](#)

Mesure n°4

SCHENGEN

« Il faut proposer une refondation de Schengen. »

Depuis plusieurs années, certaines voix en France et en Europe s'élèvent pour remettre en question les accords de Schengen, ceux-ci permettant la libre circulation des personnes au sein d'un espace de plus de 4 millions de km². Plus récemment, plusieurs pays européens ont rétabli des contrôles fréquents aux frontières intérieures. Pourtant, une sortie de l'espace Schengen aurait des conséquences politiques, humaines et économiques désastreuses pour la France, l'Europe et leurs habitant·e·s.

Les accords de Schengen, signés initialement en 1985 au Luxembourg par cinq États européens, regroupent aujourd'hui vingt-six pays. Ils composent l'espace Schengen où 420 millions d'habitant·e·s peuvent aujourd'hui circuler librement. L'objectif de ces accords est d'abolir les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et de créer une frontière extérieure unique renforcée avec des règles communes en matière de visas, de droit d'asile et de contrôle aux frontières. Ainsi, un·e Hongrois·e, un·e Norvégien·ne ou un·e Sénégalais·e en situation régulière dans l'un des États de l'espace Schengen, peut circuler librement. Et pourtant, depuis plusieurs années, la France a rétabli des contrôles d'identité massifs à ses frontières avec la Belgique, l'Espagne et l'Italie, en violation de la convention de Schengen, afin d'interpeller des personnes migrantes (sur la base de contrôles au faciès).

Face à cette situation, les accords de Schengen ont déjà été renégociés en 2013. Ils donnent désormais encore plus de marges de manœuvre aux États membres pour rétablir, temporairement et dans des situations « exceptionnelles », les contrôles à leurs frontières nationales. C'est ce que la France a mis en œuvre en 2015 au moment de la COP 21, temporairement puis plus durablement après les attentats. La même année, cinq pays européens (l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, la Norvège et le Danemark) décident de rétablir les contrôles à leurs frontières en réaction à l'augmentation des arrivées de ressortissant·e·s non européen·ne·s par la Grèce. Un pays comme l'Autriche a même érigé un mur fixe à sa frontière avec l'Italie.

Ainsi, un État membre de l'espace Schengen dispose déjà de différents moyens pour rétablir des contrôles à ses frontières, de manière temporaire et exceptionnelle. Depuis novembre 2019, cela fait quatre ans que les contrôles ont été rétablis et sans cesse prolongés aux frontières nationales de ces six États.

À un niveau politique, le droit à la libre circulation dans l'espace Schengen, l'un des socles majeurs de la construction européenne, disparaîtrait. Le risque d'un repli identitaire et économique des États serait grand tandis que la coopération interétatique mise en place depuis des années serait affaiblie, portant un coup dur à l'idée de solidarité européenne. À un niveau économique, les pertes pour la France et l'Europe seraient très importantes.

En effet, une étude commandée par la fondation allemande Bertelsmann estime le coût d'une sortie de Schengen pour la France entre 80 et 240 milliards d'euros sur dix ans. Elle souligne notamment les incidences fâcheuses que cela aurait sur l'activité économique française, particulièrement sur le tourisme, le travail frontalier et le transport de marchandises.

À un niveau humain, toute une génération d'Européen·ne·s ayant grandi avec l'idée de la libre circulation s'en retrouverait soudain privée. Selon l'Eurobaromètre, 8 Européen·ne·s sur 10 soutiennent la libre circulation permise par les accords de Schengen. De plus, le rétablissement permanent de contrôles aux frontières augmenterait encore plus les discriminations, le fichage et les refoulements existants actuellement et aurait pour conséquence de fragiliser encore plus des personnes déjà vulnérables. De nombreuses personnes exilées en besoin urgent de protection ont perdu la vie à des frontières intérieures européennes (Italie-France, Autriche-Allemagne, etc.) en prenant des risques mortels pour éviter d'être contrôlées, refoulées, enfermées et triées.

Proposition

— **Défendre le principe de la libre circulation inconditionnelle dans l'Espace Schengen en dénonçant la réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures.**

Pour aller plus loin

- La Cimade, Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme, Observations des dispositifs de surveillance et de tri aux frontières de la France, de la Hongrie et en Méditerranée, juin 2018.
- Anafé, Persona non grata : Conséquences des politiques migratoires et sécuritaires à la frontière franco-italienne, février 2019.

Mesure n°4

FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

« Il faut construire l'Europe qui protège nos frontières extérieures. »

La France promeut la mise en place des procédures frontalières à la frontière extérieure dans des centres contrôlés. Ces camps sont destinés à trier les personnes migrantes pour décider d'en laisser entrer certaines et surtout à expulser toutes les autres. Ce dispositif s'ajouterait à l'arsenal déjà existant de contrôle aux frontières.

Le principe européen d'un espace interne de liberté de circulation, l'espace Schengen, prévoit en contrepartie un renforcement des frontières extérieures, celles avec des

États non européens, afin, notamment, de contrôler qui serait en droit ou non d'entrer sur le territoire. L'UE et ses États coopèrent de longue date avec leurs voisins afin qu'ils contrôlent en amont la frontière européenne. Ainsi, les États non européens reçoivent aides financières, matériels de contrôle ou encore formation en reconnaissance de faux documents afin notamment de contenir en amont du territoire européen les personnes étrangères. Les États signent ainsi des accords de réadmission, des partenariats pour la mobilité, des traités d'amitiés, des accords de développement avec des clauses sur les migrations, etc.

L'agence européenne Frontex de surveillance des frontières de l'Europe se déploie dans le cadre d'opérations aux frontières terrestres, en mer et dans les aéroports. Elle aide les États membres dans le contrôle et la surveillance des frontières européennes afin de filtrer les personnes étrangères. Son budget augmente fortement. Il est ainsi passé de 97 millions d'euros en 2014 à 320 millions en 2018, et l'Union européenne prévoit encore d'augmenter ses moyens humains et financiers. L'agence verra ainsi ses effectifs passer de passer de 1000 à 10 000 personnes d'ici 2024. Depuis décembre 2013, Frontex peut également recourir au système d'échanges d'informations et de données des États membres sur les frontières : Eurosur, créé afin de lutter contre l'immigration dite « irrégulière ».

En juin 2015, l'opération militaire européenne EUNAVFOR Med (également appelée « Sophia ») a débuté, dans les eaux internationales face à la Libye et continue jusqu'à aujourd'hui. Elle prévoit l'échange d'informations avec l'agence Frontex, l'Italie ou encore l'agence des polices européennes, Europol, et a pour but d'identifier, saisir et détruire les bateaux utilisés pour le passage en mer. En 2016, entre les côtes grecques et la Turquie, l'Otan (Organisation du traité de l'Atlantique nord), a proposé son aide à l'Europe et patrouille entre les deux pays pour dissuader au passage et collecter de l'information sur les passeurs. Aujourd'hui, cette opération Sea Guardian perdure dans la zone centrale de la mer Méditerranée en soutien à l'opération EUNAVFOR Med.

Ceci montre que l'Union européenne et les États membres ont donc mis en place un arsenal important aux frontières extérieures de l'Europe.

Les États européens souhaitent pousser encore plus loin à la fois la logique de filtrage à ces frontières ainsi que leur sous-traitance. Depuis l'été 2018, l'Union européenne défend la création de « centres contrôlés au sein de l'UE » d'une part et de « plateformes de débarquement dans les pays tiers » d'autre part. Le nouveau « mécanisme européen de débarquement et de sauvetage en Méditerranée » - proposé par la France et l'Allemagne et discuté à l'occasion du Conseil européen d'octobre 2019 - s'inscrit dans cette même logique. Ces propositions visent toutes la systématisation de l'approche hotspots afin de filtrer de chaque côté de la frontière européenne, celles et ceux qui tenteraient d'atteindre ou qui auraient atteint le territoire européen et d'accélérer les expulsions pour les personnes ne pouvant bénéficier d'une protection. Pour ce faire, la coopération accrue avec les gardes-frontières des États non européens et l'appui opérationnel de l'agence Frontex sont encore et toujours privilégiés.

Des moyens très importants sont consacrés à financer des pays pour qu'ils érigent des barrières et construisent des camps sur les routes migratoires, ils pourraient utilement être redéployés pour examiner le droit des personnes à s'installer dans des conditions respectueuses de leurs droits.

Renforcer la surveillance et le contrôle ne rendent pas les frontières imperméables, le passage est seulement plus long, plus coûteux et plus dangereux pour les personnes en route. On ne peut pas arrêter des personnes prêtes à mourir pour passer et trouver une protection. Les routes ne se ferment pas, elles changent pour éviter les contrôles. Les passages continuent même s'ils peuvent parfois diminuer çà et là. Le recours à des passeurs devient inévitable et de plus en plus en amont de la frontière.

Enfin, des personnes meurent aux portes de l'Europe, sur la route, en mer, sur terre, dans le désert. La Méditerranée est la zone de passage la plus meurtrière au monde avec plus de 14 000 personnes décédées recensées depuis 2014. Ce décompte macabre augmente d'année en année au gré du renforcement des contrôles et de la surveillance.

Propositions

- **Mettre fin à l'externalisation des politiques de contrôle et à la répression à l'encontre des personnes migrantes souhaitant entrer en Europe.**
- **Supprimer toutes les formes d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères et rompre avec la logique d'éloignement forcé.**
- **Rompre avec la logique de systématisation du tri aux frontières et permettre un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées à ses frontières extérieures afin d'examiner avec attention et impartialité leurs situations et d'assurer le respect effectif de leurs droits.**
- **Respecter les obligations internationales en matière de secours et de sauvetage en mer de manière à ce qu'aucune zone maritime ne soit ignorée ou laissée sans moyen de recherche.**

Pour aller plus loin

- La Cimade, Frontières européennes. Défense d'entrer ? Illustrations à travers les situations à Calais, Ceuta et Melilla et en Sicile, juin 2016.
- Migreurop, Carte des camps 2016, 6e édition, octobre 2016.
- Boats 4 People, Morts et disparus en mer – La Méditerranée, une mer devenue frontière, novembre 2016.
- Lydie Arbogast et Migreurop, La détention des migrants dans l'Union européenne : un business florissant. Sous-traitance et privatisation de l'enfermement des étrangers, Rosa Luxembourg, novembre 2016.

Mesure n°6

AIDE MÉDICALE ET PROTECTION UNIVERSELLE MALADIE

« Il faut adapter l'aide médicale d'État et les conditions d'accès des demandeurs d'asile à la protection universelle pour limiter les abus. »

Toute mesure qui contribue à réduire l'accès de toutes et tous à la santé est contraire au respect des droits fondamentaux et porte atteinte à la dignité individuelle. Elle s'avère, de plus, contreproductive en termes de santé publique, tant d'un point de vue médical qu'économique. Restreindre l'accès des personnes demandant asile et des personnes démunies de titre de séjour à une couverture maladie ne permet pas de lutter contre la fraude. Mais cela retarde l'accès aux soins de milliers de personnes, faisant peser les conséquences de ces retards sur les équipes hospitalières et les centres de santé associatifs.

Le gouvernement propose une série de mesures techniques qui visent à retarder de trois mois le rattachement à l'assurance maladie – pour les personnes demandant asile – ou à l'Aide médicale d'État (AME) – pour certaines personnes sans titre de séjour mais entrées en France sous couvert d'un visa. D'autres mesures visent à couper rapidement les droits à l'assurance maladie pour les personnes qui perdent leur droit au séjour en France.

Ces mesures seraient justifiées par l'existence d'« usages abusifs » de ces deux systèmes de protection maladie par des personnes étrangères. Pourtant, le rapport des inspections générales des affaires sociales et des finances, à l'origine de ces mesures, ne démontre rien en la matière. On sait à l'inverse qu'en matière d'AME, les fraudes sont extrêmement marginales : en 2018 selon un rapport du Sénat, seuls 38 cas de fraude ont été signalés, sur plus de 300 000 bénéficiaires. De même concernant les personnes demandant asile, aucune donnée n'étaye la crainte gouvernementale d'un « asile médical » de la part de certains ressortissants, notamment albanais ou géorgiens.

Inévitablement, les mesures gouvernementales conduiront à des renoncements et des retards de soins pour des centaines de milliers de personnes en situation de grande précarité : l'AME ne s'adresse qu'à des personnes démunies de ressources, et les restrictions apportées à l'accès à l'assurance maladie française visent des demandeurs et demandeuses d'asile, ainsi que des personnes perdant un droit au séjour qui leur avait jusqu'à présent été reconnu.

Concrètement, ces personnes, lorsqu'elles auront besoin de soins, devront se tourner vers les urgences, déjà saturées, et attendront souvent l'aggravation de leur état de santé pour s'y rendre. Ces prises en charge plus nombreuses et à un stade plus avancé s'imposeront aux équipes des hôpitaux, en particulier des urgences et des PASS déjà saturées, mais aussi aux centres de santé associatifs et établissements médico-sociaux. Ces décisions vont ainsi accroître considérablement les coûts humains et financiers du système de santé, tel que cela a été démontré dans d'autres pays européens.

Proposition

— **Renforcer l'accès à une couverture maladie pour toutes les personnes, françaises comme étrangères, installées en France, et en particulier pour les plus démunies.**

Pour aller plus loin

- La Cimade, Réforme de l'accès aux soins des étrangers : des mesures fondées sur un rapport sans substance, 7 novembre 2019.
- La Cimade, Décryptage sur les migrations : l'Aide médicale d'État.
- ODSE, Accès aux soins des personnes étrangères vulnérables : 61 organisations tirent la sonnette d'alarme. Le Gouvernement n'entend pas. 18 décembre 2019.

Mesure n°8

QUOTAS D'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

« Il faut fixer des objectifs pour attirer les talents et les compétences et définir des quotas par secteur d'activité pour répondre aux besoins de l'économie. »

En proposant d'instaurer des quotas pour le recrutement de personnes étrangères dans certains métiers en tension, le gouvernement réactive la vision utilitariste de « l'immigration choisie ». Cette approche est déconnectée des réalités, car elle ignore la présence en France de nombreuses personnes, venues pour des raisons diverses, privées d'autorisation de travail et contraintes à la précarité et au travail au noir, pour l'essentiel dans ces secteurs dits en tension. Ces personnes pourraient être régularisées. Elle est aussi dangereuse, car elle ouvre la porte aux quotas limitatifs dans divers domaines de la politique migratoire.

La crainte que l'arrivée de personnes étrangères sur le marché de l'emploi ait pour effet de « prendre le travail des Français-es » repose sur l'idée fautive qu'il existe un nombre fixe d'emplois à partager. Or, dans une économie tertiaire, plus il y a de gens, plus il y a de services et plus cela crée de l'activité. Les personnes migrantes participent à l'économie : elles consomment et créent donc une demande supplémentaire ; elles paient des impôts et des cotisations sociales ; elles contribuent à produire des biens et des services.

Une étude publiée en 2013 par des économistes italiens et américains a même montré que l'arrivée d'immigré-es a un impact positif sur la carrière des nationaux, dont les chances d'accéder à des qualifications supérieures augmentent parallèlement au nombre de travailleurs et travailleuses immigré-es. En effet, les personnes migrantes occupent les emplois les moins attractifs : non en raison d'un niveau de qualification moindre, mais du fait de la non-reconnaissance de leurs diplômes et du cantonnement à certains domaines d'emploi (restauration, bâtiment, ménage, etc.).

Le gouvernement n'envisage la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour pour motifs professionnels que sous l'angle utilitariste : pour disposer de compétences pointues ou rares, pour combler un vide dans un métier boudé par les nationaux... Or, il est irréaliste d'espérer actualiser en temps réel une liste de métiers en tensions dans les centaines de bassins d'emploi français. Il est également irréaliste de penser que les employeurs trouveront à l'étranger des salarié-es, au prix d'une complexe procédure administrative de délivrance de visa professionnel, alors que des candidat-e-s sans-papiers se trouvent souvent devant leur porte.

De nombreuses personnes migrantes participent déjà activement à l'économie française, sans aucun droit lorsqu'elles n'ont pas de papiers et en occupant pendant des années des emplois qui seraient vacants sans elles. Leur précarité arrange de nombreuses entreprises. Pour être régularisées, elles doivent obtenir le soutien de leur employeur et affronter l'administration, qui leur reprochera peut-être d'avoir travaillé illégalement et pourra les obliger à quitter le territoire.

Il est temps de changer d'approche, et de lever enfin les obstacles légaux et administratifs à la régularisation des travailleurs et travailleuses sans-papiers.

Enfin, introduire dans la législation la possibilité de poser des quotas d'immigration est extrêmement dangereux. Ceci permettra demain d'utiliser ces quotas de façon limitative, entravant toujours davantage l'accès aux droits des personnes sans-papiers qui travaillent en France. Ceci ouvrira aussi la voie aux quotas dans d'autres domaines, comme le droit d'asile ou l'immigration familiale, en violation de la Convention de Genève, de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la Constitution française.

Propositions

- **Renoncer à toute instauration de quotas pour favoriser le respect des droits fondamentaux.**
- **Abandonner la logique d'immigration professionnelle choisie et régulariser les travailleurs et les travailleuses sans-papiers.**

Pour aller plus loin

- [La Cimade, Douze propositions pour lutter contre les discriminations dans l'accès à l'emploi des personnes migrantes, décembre 2016.](#)
- [La Cimade, Petit guide pour lutter contre les préjugés sur les migrants, octobre 2016.](#)
- [La Cimade, Décryptage sur les migrations, Quotas.](#)

Mesure n°12

DÉMATÉRIALISATION

« Il faut améliorer l'accueil des usagers en préfecture, en réduisant le nombre de passages dans les services, grâce à la dématérialisation. »

Malgré la multiplication des alertes citoyennes, associatives et institutionnelles sur la dématérialisation croissante et obligatoire des services publics (démarches par internet), le gouvernement et les préfectures maintiennent leur cap et restent fermés, dans de nombreuses préfectures, à d'autres modes de prise de rendez-vous.

Depuis plusieurs années, l'administration fait un usage croissant de l'obligation de prendre rendez-vous par Internet pour accomplir certaines démarches, en particulier concernant les droits des personnes étrangères, pour demander ou renouveler un titre de séjour ou encore solliciter l'acquisition de la nationalité française.

Les files d'attente devant les services « étrangers » des préfectures seraient donc en voie de disparition. Ce qui ressemble à une excellente nouvelle est en fait un tour de passe-passe : en rendant obligatoire l'obtention d'un rendez-vous sur Internet avant tout accès au guichet, de nombreuses préfectures ont rendu invisible l'attente de milliers de personnes devant renouveler ou déposer une demande de titre de séjour.

Cette obligation est à l'origine de blocages graves dans l'accès aux droits, d'une part parce que certaines personnes ne sont pas en capacité d'utiliser les téléservices, d'autre part parce qu'il est devenu de plus en plus fréquent qu'aucun rendez-vous ne soit proposé en ligne. Des personnes attendent donc des semaines, des mois voire des années derrière leur ordinateur, renouvelant jour et nuit les demandes de rendez-vous sans aucun autre moyen pour accéder au guichet de la préfecture.

Les conséquences pour les personnes sont dramatiques : pertes multiples de droits et d'emploi pour celles qui n'arrivent pas à faire renouveler leur titre de séjour, impossibilité d'accéder à un titre de séjour pour celles qui n'en ont pas entraînant une précarisation sociale et un risque d'expulsion, mais aussi développement opportuniste de marchandisation des rendez-vous.

Le Conseil d'État a rappelé, le 27 novembre 2019, que l'usage des téléservices devait rester facultatif pour les usagers et usagères du service public. Implicitement, il a affirmé que les décisions des préfetures de contraindre à prendre un rendez-vous par Internet sont illégales. La dématérialisation des démarches administratives doit rester une possibilité offerte aux usagers et usagères du service public, sans quoi elle devient une entrave à l'accès aux droits.

Proposition

— **Offrir aux usagers et usagères des alternatives à la prise de rendez-vous par Internet et proposer des rendez-vous dans un délai raisonnable.**

Pour aller plus loin

— La Cimade, À guichets fermés, Demandes de titre de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfetures mars 2016.

— aguichetsfermes.lacimade.org les statistiques en temps réel sur la possibilité d'obtenir un rendez-vous par Internet dans les préfetures en France.

Mesures n°15, 16 et 17

HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE, CAMPEMENTS

« Il faut évacuer les campements insalubres, consolider les capacités d'hébergement des demandeurs d'asile et en optimiser l'emploi. »

Le gouvernement annonce qu'il va évacuer les « campements insalubres de migrants » et orienter de manière directive les demandeurs d'asile vers une région donnée, pour permettre une répartition plus équilibrée de leur hébergement sur l'ensemble du territoire national. Il n'envisage pas d'amélioration des dispositifs d'hébergement à la hauteur des besoins, et ne résout pas la précarité administrative qui fait obstacle à l'émancipation économique et sociale.

La persistance et le développement des campements s'expliquent par plusieurs facteurs. Le premier est le sous-dimensionnement du parc d'hébergement, principalement celui dédié aux personnes qui demandent l'asile. L'État dispose de plus de 100 000 places, mais seulement 75 000 demandeurs d'asile y sont hébergés, le reste étant occupé par les réfugié-e-s et les débouté-e-s qui peuvent occuper ces places quelques temps avant de trouver une solution ou d'être mis à la rue. Or, environ 180 000 personnes ont une demande d'asile en cours d'instruction. Donc plus 100 000 demandeurs d'asile ne sont pas hébergés par l'État. Une partie est hébergée chez des proches ou des citoyen-ne-s solidaires, les autres sont à la rue. Pour se loger, ils ne disposent que d'un pécule de 7,40€ par jour, qui est insuffisant pour se loger dans les métropoles et qui est versé sur une carte de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) qui ne permet ni retrait d'espèces, ni virement. Le Conseil d'État a considéré que lorsque les personnes sont hébergées gratuitement, ce montant ne leur est pas dû.

Alors que depuis dix ans, les lois de finances prévoyaient des créations de places, celle de 2020 n'en programme aucune, sauf 300 places de centre d'accueil et d'étude de situations. Le gouvernement table sur une plus grande « fluidité » du dispositif en réduisant les délais d'instruction des demandes d'asile par le renfort des pôles régionaux Dublin de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Mais ces mesures n'auront d'effet que dans un an.

Le deuxième facteur est la conséquence des politiques d'accueil. D'une part, les

personnes déboutées ou réfugiées sont mises à la rue et comme elles ne peuvent plus, en fait et non en droit, accéder aux hébergements d'urgence gérés par le 115, elles sont sans solution. D'autre part, les refus d'accès aux conditions matérielles d'accueil, notamment pour les personnes dublinées déclarées « en fuite », qui se retrouvent, elles aussi, à la rue. La mise en place annoncée d'une orientation directive qui a pour conséquence d'instaurer un cantonnement des demandeurs d'asile dans certaines régions, sans qu'un hébergement soit garanti conduira à augmenter le nombre de refus de ces conditions.

Concernant les personnes qui ont le statut de réfugiées, qui sont très présentes dans les campements, il n'y a jamais eu paradoxalement autant de places dans les centres provisoires d'hébergement (CPH) qui leur sont dédiés. Selon le ministère de l'intérieur il y en aurait 8 700, dont de nombreuses vacantes, notamment dans des zones rurales.

Par le passé, la soupape de sécurité était le dispositif d'hébergement d'urgence, le 115. L'État dispose de 100 000 places aussi mais elles sont aussi très sollicitées. La politique actuelle, avec, entre autres, les circulaires du 31 décembre 2018, du 19 mai 2019 et du 4 juillet 2019 (sur l'échange d'information entre l'Ofii et le 115), tend à séparer les deux dispositifs. Des quotas, écrits ou non écrits, sont instaurés pour les demandeurs d'asile alors que le Conseil d'État a rappelé récemment que l'on ne peut pas exclure les demandeurs d'asile de ce type d'hébergement. Les échanges de données entre les 115 et l'Ofii ont officiellement pour objectif d'orienter vers le dispositif asile les personnes qui demandent asile et officieusement, de connaître la situation administrative des personnes afin d'éloigner les dublinés ou les déboutés.

L'État laisse perdurer les campements, malgré les alertes des associations, car il considère que les personnes qui y vivent n'ont pas vocation à être hébergées : pré-demandeurs d'asile, dublinés « en fuite » ou de retour après un transfert, demandeurs d'asile d'un pays considéré comme sûr ou déboutés, autant de catégories pour lesquelles l'État privilégie l'expulsion plutôt que l'accueil.

La désinvolture de l'État conduit à évacuer les campements sans réelle solution d'hébergement autre que des gymnases réquisitionnés, devenant un nouveau type d'hébergement.

Propositions

- **Revenir à des lieux d'accueil universels et mettre fin à la trop grande spécialisation des hébergements en fonction de la situation administrative.**
- **Cesser d'instrumentaliser l'hébergement comme outil de contrôle et d'expulsion.**
- **Sortir les personnes de la précarité administrative qui les maintient dans la dépendance et fait obstacle à l'accès à un logement.**

Pour aller plus loin

- La Cimade, 8 propositions pour l'accueil et contre la surveillance dans les lieux d'hébergement, août 2019.

Mesure n°18

MINEUR·E·S NON ACCOMPAGNÉ·E·S

« Il faut lutter contre la fraude et les réévaluations multiples. »

La situation des enfants étrangers est trop souvent envisagée à la croisée des chemins entre les politiques d'immigration et la politique de protection de l'enfant, politiques difficilement conciliables. Ces mineur·e·s sont avant tout des enfants et doivent être considéré·e·s comme tels, « enfant » avant « étranger », et en danger, et donc être pris·e·s en charge par le système de droit commun de la protection de l'enfance.

L'arrivée plus importante ces dernières années de jeunes en danger isolé·e·s a mis en lumière les dysfonctionnements, déjà existants, dans la prise en charge de ces enfants par

les départements. Malgré tous les discours sur le sujet, les enfants étrangers ne sont pas responsables de ces problèmes. Les difficultés dans la mise en œuvre de cette protection trouvent leur origine d'une part dans les manques de moyens attribués aux départements et d'autre part, dans une culture du soupçon de l'ensemble des acteurs institutionnels, et de suspicion de fraude de la part de ces jeunes en situation de danger.

La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation. La prise en charge de droit commun de l'aide sociale à l'enfance s'exerce sans condition de nationalité.

Or, La Cimade constate sur l'ensemble du territoire français, y compris en Outre-mer, de très nombreuses défaillances dans la mise en œuvre de ce dispositif, que ce soit au stade de la mise à l'abri immédiate du/de la mineur·e isolé·e, lors de l'évaluation de la minorité et de l'isolement puis au niveau de la prise en charge de ces jeunes vulnérables au sein des services de protection de l'enfance.

Cet état de fait est d'autant plus choquant que la situation des mineur·e·s isolé·e·s étranger·e·s les rend particulièrement vulnérables et les expose aux abus et à la maltraitance (racket par les passeurs, mendicité et délinquance forcées, ateliers clandestins, prostitution, etc.), ce qui devrait au contraire inciter les autorités à les protéger d'autant plus. Ce constat des dysfonctionnements du dispositif mis en place ne saurait appeler un glissement vers un cadre juridique spécial, hors du droit commun de la protection de l'enfance.

Dans la pratique, ces enfants, parce qu'étrangers, sont (souvent) écartés du dispositif de la protection de l'enfance pour être traités uniquement sous l'angle du droit des étrangers. La récente loi dite « asile et immigration » du 10 septembre 2018 a d'ailleurs intégré, pour la première fois, un dispositif ciblant des enfants avec la mise en place du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité. Dispositif complété à l'été 2019 par les arrêtés et décrets relatifs à l'évaluation sociale et la prise en charge financière. L'annonce de l'examen anticipé du droit au séjour à l'âge de 16 ou 17 ans ne permettra pas « de sécuriser [la] situation administrative » de ces jeunes. Au contraire, ils et elles seront peu nombreux à remplir les critères de régularisation. Avec cette nouvelle mesure, le gouvernement va fabriquer des jeunes sans droit à un titre de séjour, pourtant pris en charge et accompagnés par l'aide sociale à l'enfance.

Le 6 novembre, le gouvernement annonçait aussi des mesures sur les mineur·e·s isolé·e·s et notamment, qu'il mettra en place, dès janvier 2020, un mécanisme incitant financièrement les conseils départementaux à utiliser le fichier AEM alors même que ce fichier n'est pas obligatoire et que les conséquences de son utilisation sont désastreuses.

Toutes ces nouvelles mesures ne présagent rien de bon pour la mise en place d'une réelle protection pour les enfants étrangers sans représentant·e légal·e sur le territoire français.

Propositions

- **Imposer un cadre juridique garantissant la protection effective de tous les enfants étrangers en situation de danger.**
- **Organiser un accueil et une prise en charge des enfants demandant une protection qui garantisse leurs droits fondamentaux et leur assure un accompagnement global vers leur autonomie.**
- **Supprimer la récente création d'un fichier national biométrique.**
- **Assumer pleinement la protection des enfants étrangers dans le cadre du droit commun.**

Pour aller plus loin

- La Cimade, Des enfants mal protégés car étrangers, Mieux comprendre la situation en France des jeunes en danger, octobre 2018.

EXPULSIONS

« Il faut confirmer la crédibilité de notre politique de lutte contre l'immigration irrégulière en déployant un nouvel effort capacitaire de rétention administrative et en accordant une importance particulière à l'éloignement des déboutés du droit d'asile ainsi qu'à la réalisation des transferts Dublin. »

Le gouvernement voudrait faire croire que, pour que la France puisse demeurer une terre d'accueil pour celles et ceux qui relèvent de la protection internationale, il faudrait expulser plus systématiquement et plus vite toutes celles et ceux qui « n'ont pas vocation à rester en France ». Le gouvernement a annoncé vouloir atteindre le chiffre de 25 000 expulsions depuis la métropole. Et pour ce faire il prévoit de créer trois nouveaux centres de rétention en 2020, en plus des 389 places supplémentaires ouvertes depuis 2019.

L'appréhension de la politique d'immigration sous l'angle exclusif des chiffres est dangereuse. La pression exercée sur les préfetures conduit inmanquablement les services administratifs à piétiner les droits des personnes dans une course effrénée au résultat.

La France est le pays européen qui prononce le plus d'obligations de quitter le territoire (OQTF – près de 105 000 prononcées en 2018, plus de 80 000 en 2017), mais aussi celui qui privilégie le plus l'expulsion forcée, se dotant d'un arsenal législatif toujours plus répressif. Or, cette distribution massive d'OQTF n'a aucun impact sur le taux d'expulsion. En 2018, 15 677 expulsions forcées ont été réalisées depuis la métropole et 18 283 depuis l'Outre-mer, soit 33 960 au total. 40% des personnes enfermées dans les centres de rétention administrative (CRA) métropolitains ont été expulsées en 2018 comme en 2017, en baisse par rapport à 2016. Outre-mer, ce taux a également reculé entre 2017 et 2018 (de 59 à 45%).

L'administration enferme de plus en plus de personnes jusqu'à l'expiration du délai légal de la rétention, voire les enferme à plusieurs reprises, quand bien même il n'existe aucune perspective d'expulsion. En 2018, près de 2 000 personnes ont été enfermées plus de 40 jours dans les CRA métropolitains avant d'être remises en liberté, un chiffre en augmentation de 20% à 30% par rapport à 2016 et 2017.

Le nombre des assignations à résidence a été multiplié par 20 : de 904 en 2012, il est passé à près de 18 500 en 2018. Mais là encore, cette surveillance massive ne produit pas les effets escomptés : le taux d'expulsion des personnes assignées n'était que de 10,5% en 2018.

Cette situation contraste avec celle observée dans d'autres pays européens : entre 2010 et 2016, le rapport entre les départs effectifs de personnes étrangères et le nombre d'OQTF délivrées a été globalement de 23% en France, contre 44% en moyenne européenne, 71% en Suède, 89% en Allemagne et au Royaume-Uni.

Prononcer plus d'OQTF, surveiller et enfermer plus de personnes ne permet donc pas d'expulser plus. Entretenir ce fantasme conduit par ailleurs à masquer que nombre de ces OQTF ne devraient pas être prononcées car elles sont contraires aux droits fondamentaux. Une telle politique a en effet un impact considérable sur les droits des personnes. En 2018, le taux de libération dans les CRA par les juges judiciaires ou administratifs atteint 38% en métropole et 25% Outre-mer, témoignant des violations des droits qui entachent les procédures. Les contrôles au faciès se multiplient pour faire gonfler les chiffres des interpellations. Des personnes françaises se retrouvent arrêtées et enfermées parce qu'elles n'avaient pas leur pièce d'identité sur elles au moment du contrôle (7 Français-es en 2017, 9 en 2018 et 8 depuis le début 2019).

Il faut surtout rappeler que les possibilités légales d'admission au séjour à un autre titre que l'asile (raisons de santé, vie privée et familiale) se sont drastiquement réduites depuis plusieurs années :

- Les personnes gravement malades ont de plus en plus de mal à faire valoir leur droit au séjour depuis que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est en charge de rendre les avis médicaux. Alors qu'il était de 23% en 2013, le taux d'avis

défavorables au séjour en France est passé à 47 % en 2017 avec l'arrivée de l'Ofii dans la procédure ; pour encore grimper à 51,4 % en 2018).

- Depuis la loi du 10 septembre 2018, de plus en plus de personnes en demande d'asile seront expulsées avant de connaître l'issue de leur recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) car il n'est plus suspensif, alors que cette juridiction est à l'origine d'un quart des protections internationales (plus de 8 000) octroyées en France en 2018.
- La généralisation et le durcissement de l'interdiction de retour (IRTF), opposable tant que la personne n'a pas quitté le territoire, va avoir de graves effets sur les droits des personnes qui justifient pourtant d'un droit au séjour de plein droit (parents d'enfants français-es par exemple).

Derrière les chiffres, ce sont des hommes, des femmes et des enfants, des personnes en quête de protection, des personnes malades, des victimes de la traite des êtres humains qui sont maintenues en situation irrégulière, sous la menace d'une expulsion à tout moment, alors même qu'ils et elles justifient de motifs permettant d'obtenir un titre de séjour. Le gouvernement bafoue les droits de ces personnes à des fins d'affichage politique, banalise la surveillance et l'enfermement massif tout en sachant qu'il n'atteindra pas ses objectifs. Plutôt que de se focaliser uniquement sur l'expulsion, une vraie politique migratoire humaine consisterait à permettre à ces personnes de résider légalement sur le territoire, dans le respect de leurs droits fondamentaux.

Propositions

- **Renoncer à une politique chiffrée en matière d'expulsion.**
- **Offrir par la loi des modalités de régularisation respectueuses des droits fondamentaux, qui permettent à chacun-e de vivre dignement et de s'intégrer dans la société.**
- **Garantir à chacun-e le droit de voir sa situation individuelle examinée attentivement par l'administration.**

Pour aller plus loin

- [La Cimade, Petit guide - Dénoncer la machine à expulser, septembre 2018.](#)
- [La Cimade et alii, Rapport 2018 sur les centres et locaux de rétention administrative, juillet 2019.](#)