

À la une

Europe, immigration :
un refrain trop connu !



L'accueil des demandeurs d'asile en Europe vu par Achou

Sommaire

Asile

L'accueil des demandeurs d'asile
en Europe 2

La parole à...

L'hébergement des demandeurs d'asile
en Allemagne face à l'augmentation
de la demande d'asile 4

Intégration

La formation linguistique :
vecteur d'intégration ? 5

Réinstallation

Réinstallation des réfugiés syriens :
la solidarité limitée des États européens 6

Mineurs isolés étrangers

Adapter la procédure d'asile
aux mineurs isolés, un chantier européen 7

Actualités juridiques et sociales 8

« Mise en place d'une approche globale sur les questions migratoires, octroi d'une protection à ceux qui en ont besoin, lutte résolue contre l'immigration irrégulière, gestion efficace des frontières extérieures... »

Ce refrain semble familier ? C'est pourtant ce qui constitue la base des « toutes nouvelles » orientations stratégiques pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice adoptées par le Conseil européen les 26 et 27 juin 2014. Remplaçant le programme de Stockholm, celles-ci sont censées guider les développements législatifs et opérationnels de l'Union européenne dans le domaine de l'asile et de l'immigration. Mais que retirer d'un texte ne définissant aucune orientation politique claire ?

Ces orientations ont beau répéter à l'envi que les politiques européennes d'asile et d'immigration doivent être renforcées et que les principes de solidarité et de partage des responsabilités doivent être respectés, elles ne proposent aucune mesure concrète pour atteindre ces objectifs. La transposition totale et effective des textes législatifs y est certes présentée comme une priorité pour mettre en œuvre un véritable régime d'asile européen commun (RAEC). Or, l'objectif de reconnaissance mutuelle entre États

membres des décisions en matière d'asile, initialement mentionné, a été retiré du texte final, étape pourtant clé pour une véritable harmonisation des systèmes d'asile...

Parmi les seules nouveautés, on note la volonté du Conseil européen de créer un corps de gardes frontières européen d'ici cinq ans. En attendant, aucune référence n'est faite aux appels de l'Italie et de la Grèce à une aide financière et matérielle de l'UE pour mieux gérer les arrivées massives aux frontières. Il est vrai que l'Italie n'en est qu'à 66 000 arrivées par bateau depuis le début de l'année, dépensant la modeste somme de 9 millions d'euros par mois pour y faire face, alors où est l'urgence ?

Et si la crise syrienne est mentionnée, les orientations stratégiques n'abordent ni la question des moyens légaux pour accéder au territoire européen, ni le besoin de fixer des objectifs chiffrés en matière de réinstallation. Encore une fois, où est l'urgence ?

« Si l'écurie brûla, Madame, c'est qu'le château était en flammes. Mais, à part ça, Madame la Marquise, tout va très bien, tout va très bien. » ■

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

L'accueil des demandeurs d'asile en Europe : quels enseignements pour la réforme du système d'asile en France ?

À l'approche de la réforme du droit d'asile, prévue pour la fin de l'année 2014, et dans un contexte d'harmonisation des politiques d'asile en Europe, la France est amenée à s'inspirer des pratiques et des législations existant dans les autres États européens en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

Le Régime d'asile européen commun (RAEC), récemment renforcé par l'adoption du paquet asile en juin 2013, vise à harmoniser les politiques et systèmes d'asile des différents États européens. La directive accueil prévoit ainsi des normes communes en matière d'accueil pour les demandeurs d'asile dans un contexte où les dispositifs d'accueil divergent fortement entre États membres. Alors que la France s'apprête à réformer son système d'asile, transposant par la même occasion le paquet asile, les décideurs s'intéressent tout particulièrement aux politiques menées dans d'autres États européens, ainsi que le montrent les références multiples dans les deux rapports parlementaires publiés en vue de la réforme, l'un sur la réforme de l'asile et l'autre sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile. Tour d'horizon des pratiques européennes en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

Répartition étatique des demandeurs d'asile : solution aux problèmes d'hébergement ?

Avec 23 369 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) pour plus de 60 000 demandes d'asile annuelles, le système d'accueil souffre d'une sous-dotation structurelle particulièrement marquée. En l'absence de principes directeurs clairs, la France n'est pas en mesure d'héberger convenablement l'ensemble des demandeurs d'asile. Exemple criant : la région Île-de-France ne possède que 17 % des équipements nationaux d'hébergement, alors que 45 % des demandeurs d'asile résident dans cette région. Pour répondre à ce problème, l'État a prévu un système de répartition nationale des demandeurs d'asile. Cependant, certaines régions sont encore réticentes à participer à l'effort collectif et la majorité des demandeurs d'asile continuent à être accueillis dans la région où ils ont déposé leur demande souvent en l'absence d'hébergement adapté.

Ailleurs en Europe, certains États ont privilégié des systèmes plus directifs dans le but d'assurer une meilleure cohérence entre l'offre et la demande en matière d'hébergement et d'éviter une surreprésentation des demandeurs d'asile dans certaines régions. Ainsi, huit États membres, à savoir l'Autriche, l'Allemagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni, prévoient

un système de répartition géographique des demandeurs d'asile sur le territoire, souvent après un premier accueil dans un centre de transit. En Autriche et en Allemagne, l'objectif affiché est d'assurer une répartition équilibrée des coûts financiers et sociaux entre les différents Länder ou provinces. Ceux-ci se voient attribuer un quota calculé en proportion de leur population, ainsi que, pour l'Allemagne, des recettes fiscales de chaque Land. En Irlande, il s'agit d'éviter de surcharger les services publics de certaines régions du pays. Par ailleurs, l'Italie, la Finlande, le Portugal et le Royaume-Uni visent, par le biais de la répartition géographique, à offrir les meilleures chances d'intégration aux demandeurs, en tenant compte, par exemple, des risques de tensions sociales dans les territoires.

Ce système présente des avantages importants pour les États en raison de la meilleure maîtrise des flux et des coûts liés au droit d'asile qu'il permet. Cependant, des inconvénients importants apparaissent pour les demandeurs d'asile, en plus de l'impossibilité de choisir leur lieu de résidence. Tout d'abord, les liens familiaux des demandeurs d'asile (à l'exception de la famille nucléaire), ainsi que leurs réseaux de sociabilité, ne sont pas pris en compte, entraînant un risque d'isolement des demandeurs d'asile. Par ailleurs, les besoins en matière de santé sont souvent occultés. Ainsi un rapport publié en 2013 par des associations britanniques présentait les risques pesant sur la santé des femmes enceintes demandeuses d'asile, déplacées contre avis médical, parfois dans des zones sans appui médical suffisant. À la suite de ces critiques, le ministère de l'Intérieur britannique a néanmoins introduit une période pendant laquelle les femmes enceintes ne peuvent pas être déplacées.

La prise en compte de la vulnérabilité

Le cas des femmes enceintes au Royaume-Uni met en avant la question de la prise en compte de la vulnérabilité au moment de l'orientation des demandeurs d'asile. Celle-ci est essentielle pour une prise en charge adaptée. Cette prise en compte fait cependant défaut en France, tout comme en Autriche et en Italie, ce qui contrevient aux nouvelles dispositions de la directive accueil. L'article 21 de cette directive

contraint en effet les États à prendre en compte la situation spécifique des personnes vulnérables. Si la France fait figure de mauvais élève dans ce domaine, de nombreux États membres de l'Union européenne¹ prévoient et/ou ont mis en place des mécanismes de détection de la vulnérabilité des demandeurs d'asile. Dans la plupart des cas, la détection de la vulnérabilité se fait soit lors de l'examen médical, soit lors d'un entretien spécifique. En Belgique et en Suède par contre, l'identification de la vulnérabilité a lieu de manière régulière afin d'évaluer au mieux les besoins.

En Belgique et en Suède, l'identification de la vulnérabilité a lieu de manière régulière afin d'évaluer au mieux les besoins.



allocation temporaire d'attente (ATA) de 11,35€ par jour aux personnes en cours de procédure et en attente d'une prise en charge en Cada, afin de couvrir l'ensemble de leurs frais. Le versement de l'ATA, réalisé par Pôle emploi, entraîne certaines difficultés. Par exemple, elle n'est versée par virement bancaire qu'aux adultes et ne prend pas en compte la composition familiale.

Or, dans de nombreux autres États européens, le montant de l'aide versée aux demandeurs d'asile tient compte de la situation familiale (voir encadré).

Par ailleurs, actuellement en France, cette allocation n'est versée qu'aux personnes s'engageant à accepter une offre de prise en charge dans un Cada, excluant de

facto les personnes qui souhaitent être hébergées chez des proches. En Suède en comparaison, la liberté de choix est laissée aux demandeurs d'asile entre l'hébergement en centre, auquel cas ils sont soumis à une orientation directive par le gouvernement, ou chez des proches, sans impact sur le versement des aides prévues.

En conclusion, alors que la France s'apprête à réformer son système d'asile, s'inspirer des bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres pays européens semble particulièrement approprié. Il semble toutefois crucial de ne pas calquer les éléments de la réforme sans s'être assuré auparavant que les mesures seront adaptées au contexte français. ■

(1) En 2013, il s'agit de la Belgique, Chypre, la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, la Finlande, la Hongrie, le Luxembourg, la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Bien que la directive européenne accueil impose aux États de tenir compte des besoins des personnes vulnérables en matière d'hébergement, les pratiques diffèrent de manière importante selon l'État membre. Ainsi, si la France dispose d'un centre d'hébergement dédié spécifiquement aux mineurs non accompagnés, aucun centre n'est prévu pour les personnes majeures en situation de vulnérabilité. D'autres pays ont d'ores et déjà mis en place des dispositifs d'hébergement adaptés à des publics vulnérables, tels que les victimes de traite ou les personnes victimes de traumatismes. Par ailleurs, la Suède met à disposition des appartements spécifiquement prévus pour les personnes handicapées et la Belgique a créé en 2007 un centre d'accueil spécifique destiné aux demandeurs d'asile en souffrance psychologique ou mentale (Cada).

Une allocation financière et des conditions de versement variables en Europe

Un autre élément important en matière d'accueil a trait à l'allocation financière dont bénéficient les demandeurs d'asile. Conformément à la directive accueil, les États membres doivent prévoir des conditions matérielles d'accueil suffisantes, dont une aide financière. Celle-ci est versée différemment selon le pays puisqu'elle vise, dans certains États, à couvrir tous les frais de subsistance des demandeurs tandis que d'autres pays garantissent de l'argent de poche en complément de la nourriture et des vêtements fournis. La France prévoit le versement d'une

L'ALLOCATION VERSÉE AUX DEMANDEURS D'ASILE : COMPARAISON ENTRE FRANCE, ALLEMAGNE, SUÈDE ET ITALIE

Ces États constituent les quatre premiers pays d'accueil de demandeurs d'asile en Europe en 2014, à savoir **127 000 nouveaux demandeurs d'asile en Allemagne, 65 000 en France, 54 000 en Suède et 28 000 en Italie.**

En France, le montant de l'allocation versée aux personnes en attente d'une place Cada (ATA), sans prise en compte de leur situation familiale, est de **11,35 euros journaliers, soit 340,50 euros par mois** de 30 jours pour une personne seule. Les personnes hébergées en Cada bénéficient pour leur part d'une allocation mensuelle de subsistance (AMS) dont le montant varie **entre 91 et 718 euros par mois**, selon les prestations fournies par le Cada et la composition familiale du demandeur.

En **Italie**, l'allocation versée aux personnes hébergées en centre **varie de 1,5 à 2,5 euros par jour, soit 60 euros par mois en moyenne,**

et n'est censée servir qu'aux dépenses accessoires des demandeurs d'asile.

En **Suède**, l'allocation devrait être suffisante pour payer les besoins primaires et secondaires des demandeurs d'asile, mis à part la nourriture qui est fournie au sein des centres d'accueil. Elle tient par ailleurs compte de la composition familiale et varie donc **entre 252 euros par mois pour un adulte et 966 euros pour 2 adultes et quatre enfants.**

En **Allemagne**, suite à une sanction de la Cour constitutionnelle fédérale en juillet 2012, le montant de l'allocation a été revu à la hausse afin de respecter le droit à un revenu minimum de subsistance. En 2013, l'allocation, qui doit servir aux besoins primaires et dépenses secondaires, est donc de **354 euros par mois pour une personne seule**, avec une somme supplémentaire pour chaque autre membre de la famille selon son âge. Un enfant de moins de six ans conduit par exemple au versement de 210 euros supplémentaires.

Source : Base de données sur l'asile en Europe d'Ecre

L'hébergement des demandeurs d'asile en Allemagne face à l'augmentation de la demande d'asile



Dr Andreas Müller, chercheur au sein de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés en Allemagne (BAMF) et point de contact du réseau européen des migrations (EMN) en Allemagne, rédacteur du rapport sur l'organisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Allemagne publié en 2013.

Comment se déroulent l'accueil et l'hébergement des primo-demandeurs d'asile à leur arrivée en Allemagne ?

Une fois arrivés en Allemagne, les demandeurs d'asile se rendent auprès d'une des antennes de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés. Ils y sont enregistrés en tant que demandeurs d'asile et sont informés de l'antenne dont ils dépendent en vue de la procédure d'asile.

Ces antennes sont, la plupart du temps, rattachées aux centres d'accueil des Länder, dans lesquels les demandeurs d'asile doivent résider pour une durée maximale de six semaines au début de la demande d'asile. Les demandeurs d'asile sont ensuite répartis dans des structures de second accueil, soit en hébergement collectif, soit en logement diffus.

Quels critères fondent la répartition nationale des demandeurs d'asile sur le territoire national ?

Deux facteurs sont pris en compte dans la répartition des demandeurs d'asile : le pays d'origine et le quota d'accueil des Länder. Chaque Land se voit attribuer un quota d'accueil calculé en fonction du nombre d'habitants et des recettes fiscales du Land. Les Länder sont contraints par la loi d'accueillir le nombre de demandeurs d'asile défini en fonction du quota. Le facteur décisif pour la répartition est le pays d'origine du demandeur. Après la première demande auprès de l'antenne de l'Office fédéral, il est rattaché à une autre antenne qui se charge des demandes d'asile des ressortissants de ce pays et qui est située dans un Land qui peut encore accueillir des demandeurs d'asile. Le centre de second accueil est ensuite responsable de l'hébergement et de l'accompagnement du demandeur d'asile. Si un demandeur d'asile se présente avec sa famille, la famille est redirigée de manière générale vers un seul centre d'accueil afin que l'unité familiale soit préservée.

Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients du système de répartition nationale des demandeurs d'asile sur le territoire allemand ?

Le système d'hébergement des demandeurs d'asile laisse peu de place à la flexibilité du fait de la répartition fédérale de responsabilités et de la mise au point d'un quota pour chaque Land, voire pour les communes.

Des exceptions existent, comme pour les mineurs isolés demandeurs d'asile. L'avantage de ce système est qu'il garantit une répartition équilibrée des demandeurs d'asile à travers le pays, ainsi qu'une répartition mesurée des coûts liés à cet hébergement. Le transfert des responsabilités aux communes fait qu'il est également possible d'adapter l'hébergement aux problématiques locales.

Dans quelles conditions et quels types d'hébergement sont logés les demandeurs d'asile en Allemagne ?

Il existe trois types d'hébergement : les centres de premier accueil, l'hébergement collectif et l'hébergement en logement diffus. C'est aux Länder que revient la création de ces centres de premier accueil qui constituent le type d'hébergement le plus large. Plusieurs centaines de demandeurs d'asile peuvent être hébergés dans un seul centre. La création de ces centres est prévue par la loi sur la procédure d'asile. En ce qui concerne l'hébergement de second accueil, les Länder ont recours soit à de l'hébergement communal, où les demandeurs d'asile sont hébergés de manière collective, soit à de l'hébergement diffus, selon lequel les demandeurs d'asile sont hébergés dans des appartements individuels. La situation est très différente d'un Land à un autre et chaque Land détient une marge de manœuvre considérable en la matière. Par ailleurs, les communes gérant l'hébergement des demandeurs d'asile dans le cadre de l'administration communale, il n'est pas possible de faire de généralisation sur les conditions d'hébergement au sein de chaque commune.

L'Allemagne souhaitant garantir l'hébergement de l'ensemble des demandeurs d'asile, quelles sont les conséquences d'une augmentation importante de leur nombre, comme ce fut le cas en 2013 avec un quasi-doublement des demandes d'asile ?

Les Länder, et dans le cas du transfert de compétences, les communes, sont contraints par la loi d'héberger des demandeurs d'asile et de s'assurer de leur soutien matériel. La hausse des demandes d'asile contraint en particulier les communes à créer de nouvelles structures d'hébergement ou à agrandir les structures existantes. Cela occasionne des dépenses supplémentaires importantes, en particulier dans les grandes villes où le contexte immobilier est difficile. ■

La formation linguistique : vecteur d'intégration ?

Depuis la fin des années 1990, de plus en plus d'États européens interviennent dans le processus d'intégration des migrants. Lancés par le Danemark et les Pays-Bas, les programmes publics d'intégration reflètent l'idée générale que l'intégration est un processus réciproque, qui exige de la part de l'État et de la personne migrante un partage des efforts et des obligations afin de permettre à celle-ci d'acquérir les compétences nécessaires pour participer à la vie économique, sociale et culturelle du pays d'accueil.

Nombreux sont les États à avoir mis en place un dispositif d'accueil des primo-arrivants, par lequel l'État doit fournir un certain nombre de prestations que le nouvel arrivant s'engage à suivre. Ces programmes sont généralement divisés en trois volets principaux. La plupart ont recours à des formations civiques, dont le but est de favoriser une compréhension de base de la société du pays. Le parcours d'intégration est parfois complété par une orientation professionnelle. Enfin, dans la plupart des pays, l'accent est mis sur l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, considérée comme le principal vecteur d'intégration socio-économique et culturelle. Cependant, la fin et les moyens accordés en vue de cet apprentissage dépendent des pays.

La formation linguistique en France

En France, c'est l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) qui est chargé de coordonner la mise en œuvre des formations linguistiques à destination des nouveaux migrants. Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), la formation linguistique est prévue pour les migrants ne parlant pas le français. Une formation d'un maximum de 400 heures leur est alors proposée, avec le but d'atteindre le niveau A1, selon le cadre européen commun de référence pour les langues, qui le définit comme le « niveau introductif ou découverte » d'une langue étrangère. L'apprentissage du français dans le cadre du parcours d'intégration en France est donc limité : « le niveau de langue [...] est manifestement insuffisant pour préparer et réussir l'intégration des migrants ; il n'est, en particulier, pas en mesure de favoriser leur accès à l'emploi » notait ainsi le sénateur Roger Karoutchi dans son rapport sur l'Ofii de 2012.

Des attentes en matière de formation linguistique qui diffèrent selon les pays

Une revue des programmes d'apprentissage de la langue dans différents pays européens confirme que les moyens mis en œuvre et donc les niveaux de langue que peuvent atteindre les migrants diffèrent fortement selon les pays. L'Allemagne, par exemple, exige des nouveaux migrants qu'à la fin de leur formation linguistique, leur maîtrise de la langue soit au moins de niveau B1 (niveau seuil). Pour cela, un cycle complet de 6 modules de 100 heures de cours d'allemand est mis en place, offrant même la possibilité de bénéficier de 300 heures de plus dans le cas où le niveau B1 n'a pas été atteint par le migrant. Le Danemark se distingue également par des cours de danois adaptés au profil du migrant, dispensés par groupes de niveau (de A1 à C1) selon l'éducation préalable de la personne, mais surtout, tous les nouveaux arrivants peuvent suivre des cours de langue illimités pendant leurs trois premières années de résidence : la durée et l'intensité du parcours de formation dépendent des besoins et de la capacité du migrant.

Accentuer les obligations du migrant pour permettre un meilleur apprentissage de la langue du pays d'accueil ?

Certains pays ont intégré un élément de contrainte, enjoignant les migrants à participer aux cours et à atteindre le niveau demandé sous peine d'être pénalisés, par le biais d'une amende, comme en Flandre, la réduction des allocations familiales, comme au Danemark, ou l'obligation de couvrir une partie des frais de formation tel qu'en Autriche.

Par ailleurs, certains pays conditionnent l'accès à un titre de séjour au niveau atteint durant la formation. Ainsi au Danemark, il est nécessaire d'atteindre le niveau B1 pour obtenir une carte de résident permanent. Alors que la France semble tentée d'introduire une exigence de niveau en vue de la délivrance d'une carte de résident, il serait souhaitable que l'accent soit mis avant tout sur une augmentation effective du volume horaire, et que l'accès pour tous aux cours de français soit garanti (solutions de garde d'enfant, horaires aménagés...). ■

	Allemagne	Flandre	Suède	Danemark	France
Volume horaire	Jusqu'à 900h	240h (parcours standard) jusqu'à 600 h	Moyenne de 500h (plus selon besoins)	Illimité pendant les trois premières années de résidence	Jusqu'à 400h
Niveau de compétences minimum exigé	B1	Non précisé	B1	A2/B1	A1
Examen à l'issue de la formation	oui	non	non	oui	oui

Réinstallation des réfugiés syriens : la solidarité limitée des États européens

La situation en Syrie se caractérise jour après jour comme l'une des plus grandes catastrophes humanitaires de l'époque récente. Depuis le début de la crise en mars 2011, le conflit a provoqué la mort de 150 000 personnes et le déplacement forcé de plus de 9 millions de personnes.

Pays	Places de réinstallation mises à disposition par les États européens (au 26 juin 2014)
Allemagne	25 500
Autriche	1 500
Suède	1 200
Finlande	500
France	500
Royaume-Uni	500
Irlande	310
Pays-Bas	250
Danemark	140
Espagne	130
Belgique	150
Luxembourg	60
Hongrie	30
Portugal	23
Total	30 793

6,5 millions de Syriens ont été déplacés à l'intérieur de leur pays, 2,9 millions ont fui à l'extérieur des frontières devenant ainsi le plus grand groupe de réfugiés au monde. La grande majorité des Syriens a trouvé refuge dans les pays limitrophes : au Liban (plus d'un million), en Turquie (800 000), en Jordanie (600 000) et en Égypte (137 000). L'ampleur de ces chiffres rend la vie des réfugiés dans les camps des pays de premier accueil extrêmement précaire et dangereuse tandis que ces pays subissent une très forte pression au niveau alimentaire, du logement, de la santé et de l'éducation.

Face au drame que ces chiffres évoquent, les actions menées par l'Union européenne pour offrir une solution durable aux réfugiés syriens restent encore trop faibles. Seulement 100 000 Syriens, c'est-à-dire 2,8 % du total des réfugiés, ont demandé l'asile dans l'Union européenne. Pourtant l'UE dispose d'instruments efficaces, tels que la réinstallation, pour offrir une solution durable aux réfugiés les plus vulnérables, tout en soulageant les pays voisins de la Syrie.

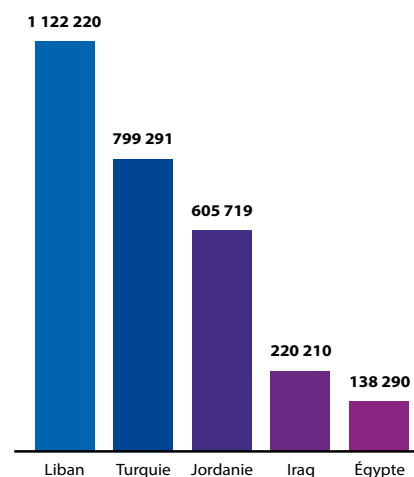
En 2013, le HCR, dans l'intention de protéger les réfugiés les plus vulnérables, a appelé la communauté internationale à permettre à 30 000 réfugiés syriens d'être réinstallés en 2014. Par ailleurs, le HCR a exhorté les États à réinstaller au moins 100 000 réfugiés syriens en 2015 et 2016.

Un engagement limité des États européens

14 États membres de l'UE ont répondu à l'appel du HCR. Mais les contributions des pays européens diffèrent fortement, démontrant l'absence de coordination au sein de l'Union européenne. Ainsi l'Allemagne, en mettant à disposition 20 000 places pour l'année 2014, a très largement contribué à dépasser le seuil de 30 000 places demandées par le HCR. L'Autriche et la Suède, deux pays de moins de 10 millions d'habitants, ont mis à disposition respectivement 1 500 et 1 200 places. En revanche la France et le Royaume-Uni, deux des États les plus peuplés de l'Union européenne, ne se sont engagés à réinstaller que 500 réfugiés syriens. Par ailleurs, la moitié des États membres de l'UE refuse toujours de réinstaller des Syriens.

Notant l'absence de coordination et d'engagement fort de la part des États européens, le ministre suédois des migrations et de la politique d'asile, Tobias Billström, déclarait le 25 mars : « *Nous devons faire preuve de solidarité envers les pays voisins de la Syrie [...]. Nous avons besoin d'un programme européen commun de*

NOMBRE DE RÉFUGIÉS ENREGISTRÉS PAR LE HCR (AU 10 JUILLET 2014)



réinstallation pour partager le fardeau. Si tous les pays européens réinstallaient autant de réfugiés par habitant que la Suède, l'UE pourrait réinstaller 100 000 réfugiés par an ». Selon le ministre suédois, seul cet engagement permettrait d'éviter que les systèmes d'accueil du Liban et de la Jordanie ne s'écroulent, pouvant entraîner une large vague secondaire de réfugiés vers l'Europe, encore plus difficile à gérer. La commissaire aux Affaires intérieures, Cecilia Malmström, faisait récemment un constat similaire, jugeant « *pathétique qu'aussi peu de nations réinstallent* ».

Vers plus de coordination ?

Malgré ces constats sur l'urgence de la situation et de la nécessité d'une plus forte solidarité européenne envers les réfugiés syriens, les États européens, avec quelques exceptions, n'ont jusqu'à présent pas fait preuve de volonté politique de réinstaller selon leur véritable poids économique et démographique.

Des espoirs subsistent pourtant. Le 8 mai, le Parlement allemand a approuvé une motion faisant appel à la Commission européenne pour qu'elle organise une conférence européenne pour la réinstallation des réfugiés syriens, sans suite pour l'instant. Le 26 juin, lors d'une conférence sur la question organisée par le HCR, 565 nouvelles places ont été promises par la Belgique, l'Irlande, la Suisse et l'Uruguay, ce qui amène le nombre de places offertes pour l'année 2014 à 34 700.

Dans un contexte de redéfinition des orientations stratégiques en matière d'asile et d'immigration, les chefs d'État auront-ils la volonté de s'engager avec encore plus de conviction sur la voie de la réinstallation des réfugiés syriens ? ■

Adapter la procédure d'asile aux mineurs isolés, un chantier européen

Depuis l'adoption du Paquet asile en 2013, la prise en compte de la vulnérabilité des mineurs isolés étrangers s'impose aux États de l'UE. Les nouveaux textes prévoient entre autres la nécessité formalisée que les entretiens de demande d'asile soient « menés d'une manière adaptée aux enfants¹ ».

(1) Directive procédures, article 15.3 e) : « Les États membres prennent les mesures appropriées pour faire en sorte que l'entretien personnel soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. À cet effet, les États membres : [...] e) veillent à ce que les entretiens avec les mineurs soient menés d'une manière adaptée aux enfants ».

De par la vulnérabilité inhérente à leur âge et à leur niveau de maturité, les mineurs isolés étrangers (MIE) ne peuvent exposer leur situation de la même façon que les adultes. On peut définir trois besoins essentiels pour que soit prise en compte cette vulnérabilité : un cadre matériel adapté aux enfants, un travail sur la pédagogie pendant l'entretien et un niveau d'attente de la part des agents menant l'entretien qui tienne compte de la difficulté des mineurs à formuler leur récit personnel.

Des expériences européennes réussies

Dans certains pays, ces points de vigilance sont résumés dans des consignes officielles. Aux Pays-Bas par exemple, l'entretien est mené sur la base d'un protocole spécifique mis en place par le Service de l'immigration et de la naturalisation. En Grande-Bretagne, une étude menée entre février et juin 2013 sur le traitement des demandes d'asile des MIE indique que les entretiens menés par le ministère de l'Intérieur se déroulent généralement conformément aux règles nationales régissant les entretiens de demande d'asile des enfants. Le soutien des institutions européennes à cette application nationale se traduit notamment par la mise en place d'un module de formation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) intitulé « Entretien avec des enfants ».

Il est possible de mettre en œuvre une pratique qui tienne pleinement compte de cette vulnérabilité, comme en témoigne l'exemple de la Belgique. Les auditions des MIE se déroulent dans des salles réservées aux mineurs, plus accueillantes et spécifiquement équipées. La personne responsable de l'entretien laisse dans un premier temps le mineur parler librement de son vécu sur un thème donné, à son rythme et à sa manière avant de lui poser des questions précises. Après avoir demandé des éclaircissements sur des points précis, il résume ses propos et lui demande

sa confirmation. Ces bonnes pratiques qui commencent à être mises en œuvre intègrent également la notion d'état émotionnel du mineur. Les agents sont mieux formés à mener un entretien spécifique pour les enfants, à aménager des pauses, à vérifier le bien-être et le ressenti du mineur. Des efforts sont réalisés par les agents pour adapter leur langage, mais également leur présentation des attentes, du but de l'entretien ou encore de leur rôle. Une coordinatrice travaille avec l'ensemble des services impliqués au sein du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides afin de veiller à la cohérence de la jurisprudence.

En France, une pratique inégale qui tend à s'harmoniser

En France, les orientations européennes impactent le traitement de la demande d'asile des MIE. L'évolution sensible du taux d'admission en 2013 peut être interprétée par une plus grande attention accordée à cette vulnérabilité. Une forte hausse est à noter à travers le taux d'admission de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), passé de 16,44 % en 2011 à 33,3 % en 2013 tandis que le taux global d'admission (Ofpra et Cour nationale du droit d'asile) est passé à 56,7 % contre 38,4 % en 2012 et 36,6 % en 2011. Sur le plan qualitatif, un groupe de travail thématique sur les mineurs isolés étrangers a été créé par l'Ofpra en 2013. Il réunit plusieurs acteurs associatifs qui interviennent auprès des MIE et affiche parmi ses ambitions la réflexion sur les différentes techniques d'entretien à adopter pour ces jeunes demandeurs d'asile. Une dynamique est donc amorcée. Il reste à la consolider pour qu'au sein de la législation nationale comme dans la pratique, en France comme dans d'autres États membres moins avancés sur le sujet, la notion de vulnérabilité spécifique du mineur soit explicitement formulée et concrètement suivie d'effets. ■



Dans le cadre d'un projet relatif aux groupes vulnérables parmi les demandeurs d'asile, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), l'instance centrale de l'asile en Belgique, a pu réaliser une bande dessinée qui a vocation à servir d'outil pédagogique pour les mineurs isolés étrangers qui introduisent une demande d'asile. Réalisée par Antonio Caussu et avec le soutien financier du Fonds européen pour les réfugiés (FER), elle raconte l'histoire de Kizito, un mineur arrivé seul en Belgique et qui demande l'asile. Il doit faire face aux différentes étapes de la procédure d'asile et à de nombreux obstacles lors de son installation en Belgique.

Création du poste de délégué interministériel à l'égalité républicaine et à l'intégration

Conformément à l'annonce faite dans la feuille de route sur l'intégration, adoptée le 11 février dernier, un poste de délégué interministériel à l'égalité républicaine et à l'intégration a été créé au sein du cabinet du Premier ministre. Cette feuille de route a prévu diverses mesures ayant pour finalité d'« agir en profondeur pour réduire les inégalités », structurées en deux axes qui visent à distinguer clairement la politique d'accueil des nouveaux arrivants et la politique d'égalité et de lutte contre les discriminations. Le délégué interministériel, qui sera nommé prochainement, aura la charge du suivi de la mise à jour de la stratégie du gouvernement sur ces questions et de son évaluation. Il travaillera également à la mise en place d'un réseau de correspondants au niveau local, dans les préfetures, et à l'articulation des politiques entre l'État et les collectivités territoriales.

Circulaire sur la lutte contre l'immigration irrégulière

Le 11 mars 2014, le ministère de l'Intérieur adressait aux préfets une circulaire relative aux priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière pour l'année 2014. Celle-ci reprend les objectifs et les moyens d'action prévus par les circulaires des 11 mars et 9 juillet 2013 relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière. Elle rappelle l'objectif de systématisation des expulsions des personnes en situation irrégulière, notamment en ce qui concerne les demandeurs d'asile déboutés. Cette circulaire indique que « le niveau total des éloignements forcés atteint son plus haut niveau depuis 2006 » et élabore un plan destiné à accélérer les reconduites à tous les échelons. Le ministre de l'Intérieur indique également aux préfets que l'hébergement d'urgence doit être refusé aux demandeurs d'asile déboutés qui ont épuisé les moyens de recours contre la mesure d'éloignement dont ils ont fait l'objet.

Instruction interministérielle relative aux conditions d'examen des demandes de titre de séjour pour raisons de santé

Une instruction conjointe de la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires sociales et de la Santé sur les conditions d'examen des demandes de titre de séjour pour raisons de santé, a été publiée le 10 mars 2014. Cette instruction, qui apporte quelques ajustements à la procédure de demande de titre de séjour pour raisons de santé, vise à unifier la procédure suivie et à harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire afin d'assurer aux usagers l'égalité de traitement. Cette instruction vise également à rappeler les procédures en vigueur, renforcer l'information des médecins des agences régionales de santé en mettant notamment à leur disposition des informations sur l'offre de soins disponible dans les pays sources, remédier à certains dysfonctionnements et à lutter efficacement contre la fraude.

Évaluation de la minorité des jeunes isolés étrangers : recommandations du Haut conseil de la santé publique

Le 23 janvier 2014, le Haut conseil de la santé publique (HCSP) a émis un avis relatif aux méthodes de détermination de la minorité des jeunes isolés étrangers. Selon cet avis, compte-tenu de leur fiabilité non avérée, les tests d'âge osseux ne peuvent à eux seuls servir de fondement à la détermination de l'âge du mineur isolé étranger. Les résultats de tels examens ne doivent constituer qu'un élément d'appréciation parmi d'autres à la disposition du juge des enfants, puisque l'évolution osseuse d'un individu varie physiologiquement en fonction du sexe, de l'origine ethnique ou géographique, de l'état nutritionnel ou du statut socio-économique, considérant qu'il existe aussi des variations pathologiques en cas de maladie chronique par exemple. Selon le HCSP, l'examen médical ne doit intervenir

qu'en dernier recours. Il doit avoir lieu dans le cadre d'une unité hospitalière de médecine légale, effectué par un médecin expert formé à cette problématique. La personne examinée doit en comprendre les raisons et donner son consentement éclairé. Le HCSP observe enfin qu'il existe une forte hétérogénéité des pratiques de détermination de la minorité dans les pays membres de l'Union européenne, aucune directive n'existant au niveau communautaire.

Avis de la CNCDH sur la situation des mineurs isolés étrangers un an après la circulaire du 31 mai 2013

Le 26 juin 2014, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a rendu un avis sur la situation des mineurs isolés étrangers sur le territoire national. Un an après la mise en place du nouveau dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des jeunes isolés étrangers instauré par la circulaire et le protocole du 31 mai 2013, la CNCDH constate que si « le nouveau dispositif comprend certes des avancées notables pour la protection des MIE [...] les nombreuses auditions conduites à la CNCDH ont fait apparaître que de nombreux dysfonctionnements perdurent ». Dressant un bilan de la mise en œuvre de ces droits pour les jeunes, la Commission formule de nombreuses recommandations visant à en garantir le respect.

Publication d'un guide de l'asile à destination des mineurs isolés étrangers en France

Le 30 avril 2014, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a publié une brochure d'information sur la procédure de demande d'asile en France à destination des mineurs isolés étrangers qui souhaitent solliciter l'asile en France. La rédaction de ce document est le fruit d'un travail collectif au sein de l'Ofpra, coordonné par la mission communication, en collaboration avec les référents du groupe de travail sur les mineurs, les agents de la division de la protection, de la mission des affaires européennes et internationales et de la division des affaires juridiques. L'Ofpra souhaite diffuser le plus largement possible cette brochure afin de la rendre facilement accessible dans les préfetures, en zone d'attente et auprès de tous les acteurs qui interviennent dans le cadre de la protection des mineurs.

LA LETTRE DE L'ASILE ET DE L'INTÉGRATION

EST UNE PUBLICATION
DE FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs
Directeur général : Pierre Henry

Comité de rédaction :

Danya Boukry, Clotilde Giner, Dalel Laroussi, Fatiha Mlati, Marion Muller, Marco Zanchetta, Robert Joory

www.france-terre-asile.org



Cette lettre est réalisée dans le cadre
des projets européens soutenus par le fonds
« Asile, migration et intégration »

Conception graphique : Studio Marnat
Impression : Studio Marnat
3, impasse du Bel Air - 94110 Arcueil
Tarif : 1,5 € - ISSN : 1769-521 X



Avec le soutien
du Fonds « Asile,
migration
et intégration »