

La Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°48 OCTOBRE 2011

Le bilan contrasté du programme de réinstallation français

La France, qui s'est dotée depuis peu d'un programme de réinstallation, a décidé de marquer une pause d'une durée imprécise dans les arrivées de réfugiés réinstallés pour cause de « saturation du dispositif national d'accueil »¹. Alors que les autorités sont toujours tenues d'examiner une centaine de dossiers par an, il est nécessaire que celles-ci tirent les conclusions d'un bilan contrasté.

La réinstallation vise à transférer des réfugiés depuis leur premier pays d'asile vers un État tiers qui s'engage auprès du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à les accueillir en tant que réfugiés, en leur accordant une protection et un statut de résidence permanente. Cette pratique constitue l'une des trois solutions durables prévue pour les réfugiés dès la création du HCR en 1949, avec le rapatriement librement consenti et l'intégration dans le pays de premier accueil. La réinstallation est le dernier recours lorsqu'aucune des deux autres solutions n'est envisageable à moyen ou long terme. Dans des situations d'urgence, la réinstallation permet également de soulager les pays de premier asile en partageant la charge de l'accueil, ce qui peut à la fois les encourager à ne pas fermer leurs frontières et endiguer la crise humanitaire.

Le HCR estime les besoins de réinstallation de réfugiés dans le monde à 780 000 pour les trois à cinq prochaines années, dont 172 000 personnes prioritaires pour 2012. Or, seulement 80 000 places de réinstallation sont disponibles chaque année, dont environ 90% sont fournies par les États-Unis, l'Australie et le Canada. Dans l'Union européenne, où le programme européen commun de réinstallation proposé en 2009 par la Commission tarde à être adopté en raison de blocages institutionnels, seuls quelques États ont mis en place des programmes nationaux.

Un programme inadapté aux besoins des réinstallés

En France, depuis la signature de l'accord-cadre avec le HCR en 2008, un peu plus de 500 personnes ont été accueillies : 238 en 2008, puis 150 en 2009 et 150 en 2010. Elles étaient majoritairement originaires d'Afrique (54%), notamment d'Éthiopie, de République démocratique du Congo, de Somalie et du Rwanda. Viennent ensuite l'Asie, l'Europe continentale (Afghanistan, Tchétchénie) et le Moyen-Orient, pour l'essentiel des Palestiniens.

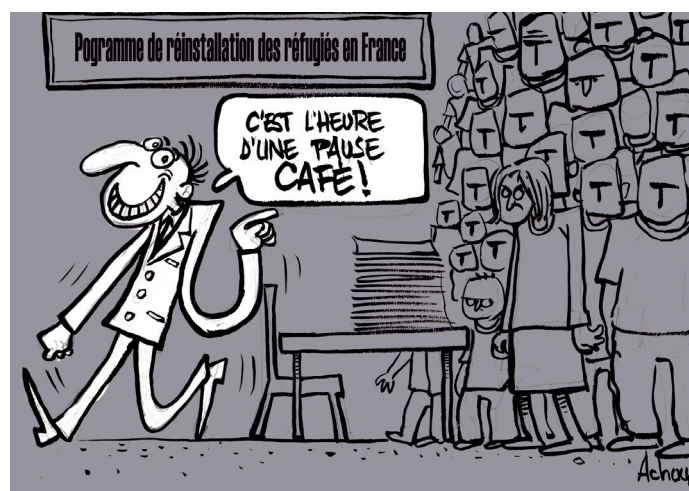
Parallèlement à l'accord passé avec le HCR, la France a accueilli 1 200 Irakiens dans le cadre du programme *ad hoc* Irak 500, lancé en 2007 suite à un déplacement de Bernard Kouchner en Irak et visant principalement à protéger la minorité chrétienne persécutée. Depuis 2009, 250 personnes reconnues réfugiées à Malte ont éga-

lement été accueillies au titre d'un programme de relocalisation intra-européenne, qui présente certaines similitudes avec une action de réinstallation

Une fois que les dossiers prioritaires ont été transmis par le HCR, le service de l'asile du ministère de l'Intérieur procède à la sélection. Les critères de sélection retenus ont trait, selon le ministère, aux besoins de protection, au profil et au parcours des réfugiés. Sont examinés particulièrement : l'absence de perspectives d'intégration et de protection dans le pays de premier accueil, les situations de vulnérabilité (par exemple les femmes seules avec des enfants), les dossiers des victimes de violences et les besoins médicaux.

Une fois le dossier accepté, un visa long séjour est délivré, visa qui donne l'autorisation de travailler. Le relais est ensuite pris par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui est chargé, en liaison avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), d'assurer l'arrivée de la personne sur le territoire français.

Après un passage dans un centre de transit, les personnes réinstallées étaient jusqu'à peu hébergées dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) déjà saturés ou des centres provisoires d'hébergement, avant d'être éventuellement redirigées vers un dispositif spécifique. Les transferts multiples créaient une instabilité résidentielle source de stress pour les personnes. L'hébergement dans des CADA ne permet par ailleurs pas un accompagnement qui prenne en compte les besoins particuliers des réinstallés². Après plusieurs années de demandes des associations à ce sujet, l'OFII a annoncé en juillet que les réinstallés ne passeraient désormais plus par les CADA, mais seraient directement dirigés vers les appartements relais des dispositifs spécifiques. Dans ce sens, le réseau pour l'intégration des réinstallés de France terre d'asile, recevra directement les réfugiés depuis le centre de transit de Créteil. D'après sa coordinatrice, Florence Gaudeau, le réseau pour l'intégration des réinstallés de France terre



d'asile accueille depuis 2010 des personnes dans 80 places d'hébergement temporaire dans trois départements (Paris, Val de Marne, Deux Sèvres) et assure un suivi qui prend en compte les spécificités des réfugiés réinstallés.

Des obstacles sont régulièrement rencontrés dans la mise en œuvre de l'accueil des personnes réinstallées. L'Office de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) doit délivrer automatiquement le statut de réfugié, qui permet l'obtention d'une carte de résident. Cependant, Florence Gaudeau, soulève des dysfonctionnements qui entraînent des délais de reconnaissance du statut de réfugié pouvant atteindre six mois. Ce qui ralentit les démarches liées à l'insertion, comme l'accès au revenu de solidarité active et au contrat d'accueil et d'intégration (CAI). De même, trois mois peuvent s'écouler entre l'obtention du récépissé de demande de titre de séjour et le premier rendez-vous à l'OFII, prolongeant ainsi l'accès au CAI. Le délai dans lequel les cours de français sont accessibles et le nombre insuffisant d'heures délivrées constituent également un obstacle important à l'intégration.

Améliorer la coopération et la planification

La France n'est pas le seul pays à rencontrer de telles difficultés. Un projet de coopération pratique financé par le Fonds européen pour les réfugiés et coordonné par le HCR, l'OIM et la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) a permis aux acteurs européens de la réinstallation d'échanger sur leurs pratiques, les dispositions pré-départ au voyage, l'accueil et l'intégration³. Il apparaît, au vu des expériences européennes, que le problème principal de la France est l'insuffisance de planification.

Si le mode de sélection par dossier permet de simplifier les démarches administratives avant l'arrivée et s'avère utile dans les situa-

tions d'urgence, il est inadapté dans le cadre des programmes européens. Il conduit notamment à « des arrivées au compte-goutte, alors que les missions de sélection, qui préparent des arrivées plus nombreuses, permettent de planifier en amont l'arrivée des réinstallés »⁴. Ce manque de planification nuit considérablement à l'intégration rapide des réinstallés, et contribue à l'allongement des délais et à l'inadaptation de l'accueil attendu que l'ouverture des droits sociaux, la recherche d'un logement adapté ou la scolarisation des enfants ne peuvent être improvisées.

La complexité et la désorganisation du programme nuisent aussi à la coopération entre les différents acteurs impliqués dans la réinstallation : ministères, préfectures, établissements sociaux, OFII, collectivités locales, organisations non-gouvernementales ne peuvent suffisamment prévoir l'arrivée des réinstallés et travaillent donc trop souvent dans l'urgence. Le problème du logement, particulièrement prégnant en France, pourrait ainsi être en partie résolu par une planification concertée de ces acteurs, voire par leur participation aux missions de sélection, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Il apparaît donc indispensable, au-delà de l'augmentation nécessaire des places offertes aux niveaux national et européen, de simplifier, de réorganiser et de construire par une coopération entre les multiples acteurs concernés un programme d'accueil des réinstallés efficace et cohérent.

SOMMAIRE

La parole à. Petra Hueck, CICM	2
Zoom. Les besoins de réinstallation dans la rive sud de la Méditerranée	2
Intégration. Le potentiel d'intégration inexploité des communautés religieuses de migrants	3
L'Europe de l'asile. L'Europe doit mieux protéger les civils qui fuient la violence aveugle	3
Actualités juridiques et sociales ...4	
Libre opinion. Mineurs isolés étrangers : l'illusion d'une victoire	4

¹Brigitte FRENAIS-CHAMAILLARD, chef du service de l'asile au ministère de l'Intérieur, Petit Déjeuner de France terre d'asile « Quel avenir pour la réinstallation en France ? », 24 juin 2011.
²Voir entretien page 2.
³Voir entretien page 2.
⁴Petra HUECK, responsable du bureau européen de la CICM, Petit Déjeuner de France terre d'asile « Quel avenir pour la réinstallation en France ? », 24 juin 2011.

LA PAROLE À

« Il est extrêmement important de planifier les programmes d'intégration et l'arrivée des personnes »

Petra HUECK, responsable du bureau européen de la Commission internationale catholique des migrations (CICM).

En quoi consiste le projet européen de coopération pratique en matière de réinstallation auquel votre organisation est associée ?

Dans l'Union européenne, la coopération pratique est généralement vue à la fois comme une coopération entre gouvernements et une coopération de ces derniers avec les différents acteurs de la société civile, via des partenariats. Le projet mené par la CICM avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) depuis mars 2010 vise à mettre en place et renforcer ces partenariats dans dix pays : Belgique, France, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni.

De quelle manière le projet a-t-il permis d'améliorer la coopération entre les différents acteurs aussi bien au niveau national qu'au niveau local ?

Ce projet a rassemblé des pays qui ont une longue expérience en matière de réinstallation, comme la Suède ou la Finlande, et d'autres qui ont manifesté leur intérêt de développer de tels programmes, de se perfectionner ou de renforcer leurs capacités dans ce domaine tels que l'Angleterre, l'Irlande, la France, ou encore le Portugal. Tous ces pays ont développé différents modèles en matière d'accueil et d'intégration des

réinstallés au sein de leur système d'asile. Le projet de coopération pratique a consisté à explorer certaines pistes pour améliorer les pratiques et renforcer les capacités d'intégration, dans l'objectif de rendre les systèmes plus fluides, plus performants et plus rapides. L'objectif était de développer une réflexion sur les bonnes pratiques en matière de réinstallation. La démarche a associé différents acteurs (organisations non-gouvernementales, services sociaux, services de logement, services municipaux, etc.). Ce travail a eu pour résultat la publication d'un guide pratique à destination des praticiens de la réinstallation. Les personnes travaillant directement avec le public réinstallé pourront ainsi trouver des réponses à leurs différentes questions. Outre ce guide, le projet a également permis d'étudier les coopérations pratiques qui sont menées par les gouvernements concernés, par exemple concernant le mode de sélection des dossiers. Le projet a également permis d'organiser des visites de terrain auprès des différents acteurs afin d'observer l'organisation de l'accueil.

Quelles bonnes pratiques avez-vous pu observer ?

Une des clés du succès d'un programme de réinstallation qui a pu être dégagée grâce au projet est la coopération entre acteurs. De manière générale, une coopération structurée et régulière entre les acteurs, aux niveaux national et local, de même qu'une bonne définition de leurs rôles respectifs en matière d'accueil, peut permettre

un bon déroulement du programme. Concrètement, cela signifie qu'un groupe de travail se réunit lorsqu'il y a une arrivée de réfugiés réinstallés et prend les décisions concernant leurs besoins en logement ou en services médicaux. En Angleterre, par exemple, l'accueil est d'emblée assuré par les municipalités et la mise en place des prestations est planifiée à l'avance par les centres d'accueil. Il est extrêmement important de planifier les programmes d'intégration et l'arrivée des personnes.

Le logement est un problème majeur en Europe à l'heure actuelle et paralyse le développement de la réinstallation. Le guide pratique contient des exemples concrets de possibilités de contourner les structures existantes pour disposer de moyens supplémentaires. Certains pays ont par exemple mis en place un système de « pooling » pour l'hébergement : des logements sont alors bloqués, de manière à ce qu'ils soient toujours disponibles pour que des réfugiés puissent y être placés pour une durée de six mois, en attendant de trouver un logement plus durable.

Plus particulièrement, comment améliorer l'intégration des réfugiés réinstallés en prenant en compte leurs besoins spécifiques ?

Il y a une impression générale selon laquelle les réinstallés auraient les mêmes besoins que les autres réfugiés. Or, le projet de coopération pratique a permis de mettre en évidence le

fait que ces individus qui sont placés d'un moment à l'autre dans un pays qu'ils ne connaissent pas ont besoin de certains services spécifiques. Ils ont souvent vécu des situations de dépendance pendant des périodes prolongées dans des camps disposant d'équipements très basiques. Ces situations peuvent rendre difficile leur autonomisation. Les réinstallés bénéficient également souvent de peu de réseaux dans le pays d'accueil, notamment de compatriotes, qui puissent leur apporter un soutien à la fois émotionnel et dans leurs démarches d'insertion. À cela s'ajoute un désarroi à l'arrivée dans le pays d'accueil. Fuyant des conditions très difficiles, ces réfugiés ont souvent des attentes élevées de ce que sera leur vie dans le pays de réinstallation, attentes déçues en raison des problèmes multiples qu'ils rencontrent une fois arrivés. La difficulté pour obtenir un logement privé ou un emploi sont notamment sources de nombreuses frustrations.

Si des services spécifiques sont donc nécessaires, il est évident que ceux-ci ne peuvent pas durer éternellement, et qu'ils doivent être limités pour permettre un retour rapide dans le dispositif de droit commun. De ce point de vue, l'idéal est de développer des parcours d'intégration personnalisés. Par ailleurs, les communautés locales jouent un rôle déterminant pour créer une compréhension mutuelle et intégrer les gens qui arrivent.

ZOOM

Les besoins de réinstallation dans la rive sud de la Méditerranée

Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), un million d'étrangers auraient fui la Libye depuis le début des affrontements de ce début d'année, souvent vers la Tunisie ou l'Égypte. Face à la crise humanitaire auxquels ces pays ont été confrontés, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'OIM ont mis en place des dispositifs d'urgence pour répondre aux besoins des migrants. Un programme spécifique a permis d'organiser, à travers des moyens mis à disposition par les pays industrialisés, le retour de 208 000 d'entre eux dans leur pays d'origine. Restent quelques milliers de réfugiés et de demandeurs d'asile¹, majoritairement originaires d'Afrique de l'Est, qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays, « une partie très minoritaire mais tout de même significative » selon Maurizio Busatti, directeur de l'OIM France. La Tunisie et l'Égypte, pays eux-mêmes confrontés à des difficultés économiques et sociales en raison des récents changements politiques, ne semblent pas être en mesure de proposer des solutions durables à ces personnes, aujourd'hui bloqués dans des camps de réfugiés où les conditions de vie sont extrêmement précaires.

Cette situation a conduit António Guterres, le directeur du HCR, à lancer en mars dernier un

appel à la solidarité internationale visant à fournir 8 000 places de réinstallation aux réfugiés bloqués aux frontières avec la Libye. En particulier, les pays offrant des places de réinstallation ont été invités à accepter des réfugiés au-delà de leurs quotas annuels. Au 1er septembre, seuls onze pays ont répondu à cet appel pour un total de 2 500 places de réinstallation. Les États-Unis ont à eux seuls proposé 1 550 places et la Norvège 425, le reste étant partagé entre la Suède, les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande, le Canada, l'Australie, le Portugal, le Danemark et la Finlande. La France a pour sa part refusé de participer à cet effort international. Face à la situation de ces milliers de réfugiés, un tel manque de responsabilité de la part de la communauté internationale ne peut que susciter la consternation.

La procédure de sélection des réfugiés réinstallés

Afin de réduire l'attente des candidats à l'asile dans les camps, le HCR a mis en place des procédures accélérées d'identification et de détermination du statut de réfugié. Parmi les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié, et sont donc placées sous son mandat strict, le HCR sélectionne celles qu'il considère comme prioritaires pour la réinstallation. Pour ce faire, il examine s'ils répondent aux critères prioritaires suivants : besoins de protection juridique et physique, victimes de violences et tortures, besoins

médicaux, femmes vulnérables, regroupement familial, enfants et adolescents, personnes âgées, réfugiés sans perspective d'intégration locale.

Parmi les personnes présélectionnées, les États de réinstallation procèdent à une sélection définitive selon des méthodes qui leur sont propres. La Belgique a par exemple accueilli en juillet 25 réfugiés érythréens et congolais qui vivaient dans le camp de Choucha, prioritairement des femmes seules avec enfants, que les autorités belges ont sélectionnées sur la base de dossiers transmis par le HCR. La Norvège a quant à elle dépêché deux missions de sélection qui ont identifié sur place 300 personnes qui seront accueillies d'ici la fin de l'année.

L'organisation du départ

Le HCR coopère avec l'OIM pour préparer le départ des réinstallés et s'assurer du bon déroulement de leur voyage. Parmi les services fournis par l'OIM, des sessions d'orientation culturelle sont dispensées avant le départ, et parfois après l'arrivée dans le pays de réinstallation. Des sessions d'information sur le déroulement du voyage en avion et des examens médicaux sont également prévus, ainsi qu'une aide dans les aéroports de départ et d'arrivée, par exemple pendant le contrôle des passeports et les procédures de sécurité.

Une alternative à cette procédure qui a été utilisée au cours de la crise humanitaire en Afrique du Nord est l'évacuation vers des centres de transit d'urgence. Le centre de transit de Timisoara, établi en 2008 conjointement par le gouvernement roumain, le HCR et l'OIM pour héberger des personnes ayant un besoin urgent en matière de protection internationale durant le traitement de leur dossier de candidature à la réinstallation, a par exemple accueilli 80 personnes en provenance de Tunisie dont une cinquantaine d'Érythréens depuis le mois d'avril 2011.

Mais si les personnes présentes à Timisoara, qui seront en l'occurrence réinstallées aux États-Unis et aux Pays-Bas, ont trouvé une solution, la situation est beaucoup plus critique pour ceux toujours bloqués dans des camps de réfugiés. « Les conditions d'accueil extrêmement précaires poussent souvent ces personnes vers des risques fatals, vers des traversées qui peuvent être mortelles » déplore Maurizio Busatti. De fait, face au manque d'équipements élémentaires, vivant dans des conditions climatiques, sanitaires et sécuritaires très difficiles, leurs perspectives d'avenir semblent limitées. La réinstallation semble ainsi la dernière solution pour donner une chance à ces personnes. Combien de temps ces personnes devront-elles attendre pour que l'Union européenne se décide à assumer un rôle de premier plan et propose des solutions à cette situation alarmante ?

¹ Le HCR estime que la Libye comptait environ 8 000 réfugiés enregistrés en tant que tels et environ 3 000 demandeurs d'asile, sans compter les dizaines de milliers d'autres qui n'avaient pu avoir accès aux procédures d'enregistrement.

■ INTÉGRATION

Le potentiel d'intégration inexploité des communautés religieuses de migrants

Nombre de migrants qui s'installent en Europe arrivent dans des sociétés plus sécularisées que celles qu'ils ont quittées. C'est particulièrement le cas en France, pays laïc où la religion est strictement cantonnée à la sphère privée et où le dialogue entre communautés religieuses et pouvoirs publics est très limité. Les pratiques religieuses des migrants sont en effet principalement abordées dans l'espace public sous l'angle de leur compatibilité avec les valeurs de la société d'accueil et souvent considérées comme un obstacle à l'intégration. Cependant, l'expérience en France montre que si les autorités limitent la prise de contact avec les interlocuteurs religieux musulmans, elles ne font pas de même avec les interlocuteurs des communautés chrétiennes¹.

L'Organisation internationale pour les migrations a publié en juin 2011 un rapport qui explore des pistes pour améliorer la prise en compte, dans différents pays européens, du rôle des communautés religieuses et de leurs responsables, notamment locaux, dans l'intégration de leurs membres². Il apparaît qu'en France, ce rôle est aujourd'hui particulièrement ignoré. En 2011, des forums de discussions entre représentants institutionnels, as-

sociatifs et religieux ont pour la première fois été organisés sous l'égide de l'organisation internationale, dont l'objectif était de créer un dialogue régulier entre les institutions et les communautés religieuses autour des questions d'intégration. Ces rencontres ont permis de tisser des premiers liens, sans certitude de pérennisation. Elles ont notamment fait ressortir le rôle que pourraient jouer les communautés religieuses dans l'intégration des migrants dans la vie quotidienne. Plus que des lieux de culte, elles fournissent souvent un éventail de services et d'informations en lien avec l'intégration de leurs membres. Les migrants peuvent y obtenir de l'aide et des contacts pour trouver un logement, un emploi, ou encore pour leur apprentissage de la langue ou l'éducation de leurs enfants. Les communautés religieuses sont donc souvent un soutien à leur adaptation économique, sociale et culturelle.

Prendre en compte le fait religieux en respectant le principe de laïcité

De nombreuses études sociologiques, notamment américaines, ont tenté de dégager les causes et les effets des pratiques religieuses

des migrants³. Ceux-ci, et particulièrement les réfugiés, n'ont pas toujours de contacts au moment de leur arrivée dans le pays d'accueil, et les communautés religieuses constituent avant tout des lieux où les migrants peuvent tisser les premiers liens. Pour des personnes déracinées et établissant de nouveaux repères, la recherche de contacts avec des personnes originaires du même pays serait ainsi un réflexe naturel, et favoriserait la socialisation dans le pays d'accueil. La participation à une activité stable, régulière et familière permettrait également de lutter contre les traumatismes liés aux persécutions, à l'émigration forcée et aux discriminations éventuellement subies dans le pays d'accueil. Enfin, pour certains migrants qui subissent un déclassement social en changeant de pays, ces lieux de sociabilité pourraient également constituer des espaces où ils peuvent acquérir une certaine reconnaissance sociale.

Selon Faïza Guélamine, sociologue et responsable de formation, « il est nécessaire d'instaurer un plus grand dialogue entre les migrants et la société d'accueil autour de la question de la laïcité ». Les acteurs, tels que les travailleurs sociaux, ne doivent pas considérer ces sujets comme tabous, car ils font souvent partie de l'identité des personnes. Le refus de prendre en compte leur appartenance religieuse risque de faire

passer un message contreproductif : en disant à un migrant « votre religion n'a pas sa place », le danger est de signifier « vous n'avez pas votre place ». Cela peut accentuer le sentiment d'exclusion lorsqu'il existe des préjugés qui associent sa religion à la violence ou à des mœurs rétrogrades, ou quand la légitimité de sa présence sur le sol français est questionnée, par exemple par le discours autour des « faux demandeurs d'asile ».

Une meilleure explication des racines de la laïcité française devrait être entreprise, ainsi qu'une démarche de compréhension de l'attachement que peuvent avoir certains migrants à leurs pratiques religieuses. Ceci est d'autant plus utile lorsque ces pratiques permettent aux personnes déracinées « de continuer à exister de la même manière dont elles ont été socialisées ». Plus largement, le modèle d'intégration français, qui pense l'intégration au niveau strictement individuel, se prive selon Mme Guélamine « d'un levier possible pour rentrer en contact avec les populations migrantes ».

La laïcité, principe fondateur de notre société, ne devrait pas empêcher une approche pragmatique du dialogue avec les communautés religieuses. Ni servir de prétexte à la mise à l'écart de certaines d'entre elles.

■ L'EUROPE DE L'ASILE

L'Europe doit mieux protéger les civils qui fuient la violence aveugle

Les États européens seraient réticents à protéger les civils qui fuient les conflits armés. Par peur de paraître trop attractifs, ils conservent des pratiques nationales qui, au-delà de leur disparité, offrent souvent une protection insuffisante ou inadaptée aux personnes qui veulent échapper aux situations de violence dite « aveugle ». Ce constat, dressé par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans une étude publiée en juillet 2011¹, concerne six États membres de l'Union européenne (UE), dont la France². Le HCR a plus particulièrement analysé la situation des demandeurs d'asile originaires de Somalie, d'Irak et d'Afghanistan, trois États en proie à ce type de violence et qui représentent 20% de la demande d'asile dans l'UE.

L'étude met d'abord en lumière des pratiques divergentes d'un pays à l'autre. Par exemple, 78,5% des demandeurs d'asile irakiens ont obtenu une protection internationale en Belgique en 2010, contre seulement 10,9% au Royaume-Uni. Sur la même période, 34,3% des demandeurs somaliens ont obtenu une protection aux Pays-Bas, contre 89,4% en Allemagne. Ces statistiques tra-

duisent une divergence dans l'application des textes européens.

L'article 15 de la directive sur la qualification³, qui prévoit l'accord de la protection subsidiaire en raison d'un risque d'exposition à des menaces graves, inclut à son alinéa (c) les « menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international ». Cette formulation pose une difficulté d'interprétation, puisqu'elle juxtapose les notions *a priori* contradictoires de violence aveugle et de menaces individuelles.

La Cour de justice de l'Union européenne, a tenté de préciser la portée de cet article⁴. Elle opère une distinction entre d'une part, les situations « exceptionnelles », où la violence atteint un niveau tel que tous les civils vivant dans la région sont concernés, et ne sont donc pas tenus d'apporter des éléments prouvant qu'ils sont visés spécifiquement, et d'autre part, les cas où le degré de violence n'est pas assez élevé pour que tous les civils soient ciblés, mais où certains d'entre eux sont particulièrement exposés et doivent alors le démontrer.

Cette jurisprudence n'a pas suffisamment permis de clarifier la portée de l'article 15 (c). L'arrêt n'a notamment pas défini de critères de distinction entre les deux types de situation. Cela a permis aux États d'exiger une intensité disproportionnée de violence, ce qui, selon Daphné Bouteillet-Paquet⁵, co-auteur du rapport du HCR, « vide l'article 15 (c) de son sens ». La seule région reconnue communément par les six États étudiés comme subissant un niveau de violence tel que tous les civils ont droit à une protection est Mogadiscio, en Somalie.

Les critères d'évaluation diffèrent également d'un État à l'autre. Si la France, la Belgique ou le Royaume-Uni prennent en compte des critères à la fois quantitatifs et qualitatifs (nombre de morts, mais aussi type d'armes utilisées ou déplacements de populations) et recourent des sources gouvernementales et non-gouvernementales, d'autres pays comme l'Allemagne utilisent le seul critère du nombre de morts, trop restrictif.

Enfin, à l'instar du HCR, il convient de s'interroger sur la pratique consistant à faire empiéter le champ de la protection subsidiaire sur celui de la protection conventionnelle. Dès lors qu'un demandeur peut faire état de risques qui le visent personnellement en raison de l'un ou plusieurs des cinq motifs de la Convention de Genève, le HCR rappelle

que les États devraient lui reconnaître le statut de réfugié. Alors que certains pays, comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, n'accordent le statut de réfugié qu'à la marge, la France fait plutôt partie des bons élèves au regard du taux de reconnaissance de ce statut. Mme Bouteillet-Paquet relève toutefois certaines pratiques inquiétantes, aujourd'hui marginales numériquement, mais qu'il est nécessaire de surveiller. Il existe ainsi « une tendance en France à penser les persécutions non-étatiques en termes de protection subsidiaire ». D'autres aspects de la Convention de Genève sont mal appliqués. Les motifs de persécution (tels que l'appartenance à un groupe social ou l'opinion politique) sont interprétés de manière trop restrictive. Le cas des demandeurs afghans est symptomatique. Beaucoup d'entre eux craignent le recrutement forcé de la part des talibans, risque pris au sérieux par les autorités françaises, qui n'accordent cependant dans ce cas que la protection subsidiaire. Cela est notamment le fait du caractère prospectif du risque qui n'est pas considéré comme relevant du motif conventionnel d'opinion politique.

La protection subsidiaire, qui offre au bénéficiaire de la protection un statut plus précaire, risque ainsi d'être détournée en instrument de protection au rabais.

¹ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, « Safe at last ? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence », juillet 2011.

² Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Ces États cumulent 75% des demandes d'asile dans l'UE.

³ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004.

⁴ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Elgafaji contre Staatssecretaris van Justitie* (C-465/07), 17 février 2009.

⁵ Les propos de Mme Bouteillet-Paquet ne reflètent pas nécessairement la position du HCR.

ACTUALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

► Un agenda européen pour favoriser l'intégration des migrants

Le 20 juillet dernier, la Commission européenne a adopté l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. Si l'Union européenne n'a pas la compétence des politiques d'intégration, le Traité de Lisbonne et le programme de Stockholm définissent le rôle de la Commission dans la coordination et la promotion des politiques d'intégration des États membres. D'après le constat de la Commission, si l'Union souhaite atteindre l'objectif du taux d'emploi à 75% d'ici 2020 les obstacles qui empêchent l'accès au marché de l'emploi des migrants doivent être supprimés. Dans ce sens, elle présente trois pistes pour favoriser l'intégration : encourager la participation des migrants à la société d'accueil (apprentissage linguistique, accès à l'emploi, etc.), favoriser les actions au niveau local et améliorer la participation des pays d'origine dans les domaines de la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes et l'entrepreneuriat transnational.

► Rétablissement des frontières intérieures : le bras de fer entre la Commission européenne et les États membres est lancé

Suite aux demandes du Conseil européen des 23 et 24 juin derniers, la Commission européenne a présenté le 16 septembre un projet qui élargit les possibilités de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne en cas de passage inattendu d'un grand nombre de migrants aux frontières extérieures, et à celui de défaillance prolongée d'un État à assurer le contrôle de ses frontières. La Commission s'est attirée les foudres de la France, de l'Allemagne et de l'Espagne en proposant d'encadrer ce mécanisme de manière à ce que les États ne puissent plus y recourir unilatéralement au-delà d'un délai de cinq jours en cas d'urgence. La Commission propose de soumettre toute décision de ce genre à son approbation, mais le texte ne devrait pas être adopté en l'état.

► Coupes budgétaires : le personnel des centres d'accueil pour demandeurs d'asile en première ligne

Un décret publié le 20 juillet 2011 modifie le modèle de convention qui doit être passée

entre l'État et les gestionnaires des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Il introduit une baisse du taux d'encadrement des CADA, qui passe d'un salarié pour 10 usagers à un salarié pour une fourchette comprise entre 10 et 15 usagers, ce qui pourrait mener à la suppression de plus de 400 postes. Ces coupes budgétaires remettent en cause l'action des CADA auprès des demandeurs d'asile, alors qu'avec un prix de journée inférieur à 25 euros en 2011 le CADA est déjà la structure d'accueil la moins onéreuse du secteur social. Dans une circulaire en date du 19 août, le ministre de l'Intérieur a par ailleurs demandé aux préfets de mettre en œuvre ces modifications dès à présent, en ajoutant un avenant aux conventions en cours de validité sans attendre leur renouvellement.

► La refonte du règlement Frontex adoptée au Parlement européen

Le Parlement européen a adopté le 13 septembre la refonte du règlement Frontex, l'Agence européenne qui coordonne la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne. Frontex voit ses pouvoirs et ses responsabilités augmentés. L'Agence assurera désormais la codirection -avec les États membres- des opérations de contrôle des frontières et ses moyens matériels seront renforcés, notamment grâce à la possibilité d'avoir des équipements propres. Le renforcement des moyens et compétences de Frontex risque de rendre encore plus flou le partage des responsabilités entre l'Agence et les États membres. Les avancées sont limitées : les membres du forum consultatif sur les droits fondamentaux et l'officier aux droits fondamentaux, créés par la refonte, seront désignés par le conseil d'administration de l'Agence et disposeront de pouvoirs limités.

► Un décret modifie les conditions d'exercice du droit d'asile

Un décret en date du 29 août tire les conclusions de l'arrêt du Conseil d'État du 10 décembre 2010 en prévoyant notamment l'obligation d'information du demandeur d'asile dans une langue « dont on peut raisonnablement penser qu'il la comprend » concernant les procédures, droits et obligations, que la demande soit faite en préfecture ou en rétention. Le décret rend également obligatoire la communication du rapport d'audition effectué

par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) à l'étranger qui se présente à la frontière et fait l'objet d'un refus d'entrée en France au titre de l'asile. L'obligation de transmission du rapport d'audition de l'Ofpra en zone d'attente met fin à une pratique qui empêchait l'exercice d'un recours effectif pour de nombreux demandeurs d'asile qui n'avaient pas accès. Le Conseil d'État, saisi par des associations, avait considéré que cette pratique contrevient à la directive européenne sur la qualification.

► Annulation d'un renvoi vers l'Italie en raison de l'appartenance à un réseau de prostitution, le Conseil d'État recule

Une décision du 21 juillet rendue par le tribunal administratif de Lyon a, pour la première fois en France, suspendu un renvoi vers l'Italie dans le cas d'une Ivoirienne victime d'un réseau de prostitution. Le juge des référés a considéré que la requérante ne rentrait pas dans le champ d'application du règlement Dublin, n'ayant pas fondé sa demande d'asile sur des persécutions encourues en Côte d'Ivoire, mais en Italie, du fait de son appartenance à un réseau de prostitution. Toutefois, le 12 août, le Conseil d'État a annulé cette décision innovante en considérant que la requérante, d'une part, n'avait pas cherché de protection auprès des autorités italiennes, et d'autre part pouvait y bénéficier d'un « haut niveau de protection ».

Erratum

Dans l'édition précédente de la Lettre, nous citions l'arrêt du Conseil d'État du 7 avril 2011 relatif au versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire. Si l'arrêt stipule que l'ATA devra désormais être versée au demandeur d'asile dont la présence en France est considérée comme portant une atteinte grave à l'ordre public, ou accusé de détournement des procédures d'asile, les personnes sous procédure « Dublin » n'en bénéficient elles toujours pas. La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie de la question par le Conseil d'État.

LIBRE OPINION

Mineurs isolés étrangers : l'illusion d'une victoire

Des 6 000 mineurs étrangers présents sur le territoire national, Paris et la Seine Saint Denis en accueillent la moitié, peinant à assumer pratiquement seuls et avec des moyens toujours plus réduits une situation qui ne relève pas seulement des collectivités locales mais aussi de l'État. Le sort de ces mineurs le concerne en effet, tant au titre des politiques migratoires et de l'accueil humanitaire que du respect de la ratification par la France de traités internationaux relatifs aux droits de l'enfant et à la protection des réfugiés.

Pour rappeler ses responsabilités au gouvernement, le président du conseil général de Seine Saint-Denis, Claude Bartolone, prit récemment une mesure draconienne : celle de cesser d'accueillir des mineurs isolés étrangers. Sous la pression de l'élu, l'État fit un pas en avant en annonçant son intention « d'œuvrer pour une répartition plus équitable et homogène » des mineurs. Faut-il pour autant crier victoire ? Sans doute pas.

À ce jour, la situation sur le terrain n'a en effet rien de triomphal : les jeunes sont laissés à la rue ou se voient proposer des solutions d'urgence au cas par cas, souvent en contradiction avec le cadre légal de la protection de l'enfance. Les dispositifs sont toujours saturés et les réponses apportées par l'État sont pour le moment trop imprécises quant à leur mise en œuvre effective pour convaincre tous ceux qui, comme nous, travaillent depuis des années dans ce domaine et en connaissent la complexité.

En pensant régler le problème par une simple répartition des placements, sans concertation globale des acteurs concernés ni allocation de moyens supplémentaires, le gouvernement minimise la situation parfois dramatique de ces jeunes en quête d'une protection immédiate et adaptée. La complexification annoncée des procédures ne paraît pas en mesure d'améliorer une situation où l'intérêt supérieur de l'enfant semble s'effacer au profit de considérations purement administratives. Ces enfants, ces adolescents, se trouvent être les premières victimes d'un conflit qui leur est étranger.

C'est pourquoi nous réitérons notre appel à la responsabilité de l'État, pour qu'il assure un véritable pilotage solidaire et responsable de la prise en charge des mineurs isolés étrangers en coordination avec les départements et les associations de terrain.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

LA LETTRE DE L'OBSERVATOIRE DE L'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

EST UNE PUBLICATION DE
FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Rédactrice en chef : Anis Mateo

Comité de rédaction :

Harald Condé Piquer, Elodie Soulard

www.france-terre-asile.org



Maquette : Collectif La Maison des Journalistes

Impression : Marnat

3, impasse du Bel Air 94 110 Arcueil

Tarif : 1,5 €

ISSN : 1769-521 X



Avec le soutien du
Fonds européen
pour les réfugiés

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 15 € pour recevoir la Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés et son supplément Pro Asile

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile (La Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés, Pro Asile et les Cahiers du Social)

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Dons : www.france-terre-asile.org