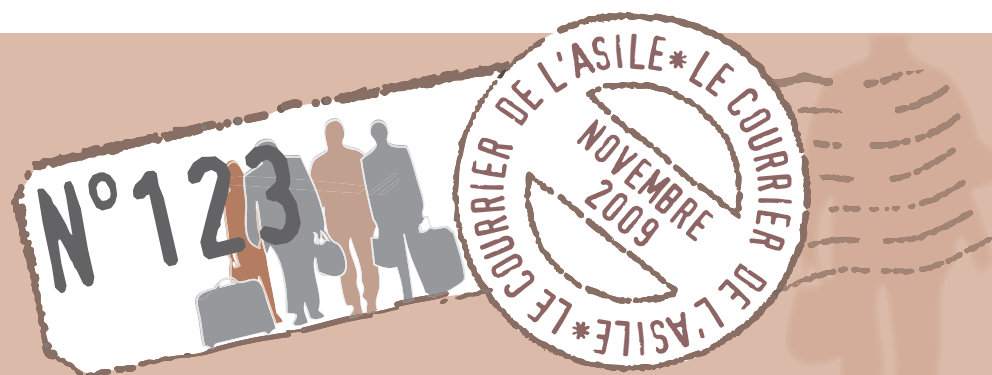




Le courrier de l'asile - bimestriel

ZOOM SUR...

Budget Asile 2010 : plusieurs sources d'inquiétude

Une hausse à relativiser au regard des besoins et des dépenses réelles en 2008

Le projet de budget « Asile » pour l'année 2010, qui a été adopté par l'Assemblée nationale le 12 novembre dernier, enregistre une hausse de 10 % par rapport à l'année précédente. Dans un contexte de reprise soutenue de la demande d'asile¹, cet effort budgétaire de l'ordre de 29 M € doit cependant être relativisé tant au regard des besoins réels en la matière qu'à la lumière de prévisions budgétaires antérieures peu réalistes.

La création de 1 000 nouvelles places CADA, mais des besoins non couverts

Les crédits demandés pour le financement du dispositif national d'accueil (DNA) s'élèvent à 202,2 M€ soit 7 M€ de plus qu'en 2009. Un effort non négligeable est donc consenti avec la création à mi-année de 1 000 nouvelles places CADA. Ceci porte à 21 689² la capacité totale du dispositif national d'accueil. Cette extension apparaît néanmoins insuffisante par rapport aux besoins d'accueil des demandeurs d'asile primo-arrivants qui ont été plus de 30 000³ en 2008 et sont en augmentation de 28,5 % sur les neuf premiers mois de l'année 2009. On est loin des objectifs fixés par le gouvernement en 2008 qui visaient à offrir en 2010 une place en CADA à 90 % des demandeurs d'asile pouvant y prétendre⁴. Cet objectif a donc largement été revu à la baisse par le budget 2010 puisqu'il n'est plus que de 65 %.

En réalité, pour répondre aux besoins d'accueil des demandeurs d'asile, la logique gouvernementale compte avant tout sur une nouvelle « optimisation » de la gestion des places CADA. Le taux cible de demandeurs d'asile présents en CADA au 31 décembre passe donc de 85 à 90%. Par ricochet, cette hausse laisse présager un nouveau durcissement des taux cibles⁵ de présences indues alors que des efforts conséquents ont déjà été réalisés dans ce domaine par les gestionnaires CADA, notamment afin de favoriser la sortie des réfugiés vers le logement, ce qui ne relève

pas de leur seule responsabilité. Pour les opérateurs, la tâche s'annonce d'autant plus difficile que peu d'efforts sont consentis en matière d'aide à la sortie notamment des déboutés, le budget restant muet sur le lien avec le dispositif de veille sociale et d'hébergement d'urgence. Quand à la sortie des réfugiés, comme depuis plus de dix ans, aucune création de place en centre provisoire d'hébergement⁶ n'est prévue pour 2010.

En amont, les plateformes d'accueil, qui seront « régionalisées », sont passées sous le pilotage, y compris financier, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Mais si 6,18 M € ont été consommés à ce titre en 2008, **aucun transfert de crédits en direction de l'OFII n'a été prévu, faisant craindre une situation encore plus dramatique qu'à l'accoutumée.**

L'ATA : une hausse budgétaire à relativiser

A première vue, le financement 2010 de l'allocation temporaire d'attente (ATA) fait l'objet d'un investissement significatif : il augmente de 75 % en passant de 30 à 53 M €. Mais, à la lumière des budgets 2008 et 2009, on s'aperçoit que cette augmentation soudaine doit beaucoup au caractère irréaliste des prévisions antérieures : seulement 30 M€ étaient inscrits en 2009 quand bien même 47 M € avaient été consommés en 2008. Le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale s'interroge d'ailleurs sur le niveau suffisant de ces crédits⁷.

L'hébergement d'urgence largement sous-évalué

Le dispositif d'hébergement d'urgence est destiné à accueillir les demandeurs d'asile en attente d'une admission en CADA ainsi que ceux n'ayant accès ni au DNA ni à l'ATA, c'est-à-dire les personnes placées sous procédure prioritaire et celles sous procédure dite « Dublin »⁸. Son financement pour 2010 constitue une source d'inquiétude à bien des égards. Comme en 2009, 30 M€ seulement y sont prévus alors que le coût réel pour l'année

2009 serait de 71 M €⁹ environ, ce qui signifie que les crédits 2010 ne correspondraient qu'à 42 % des besoins couverts en 2009. Autre surprise, la baisse du coût moyen journalier qui passe de 17,96 € à 14,52 €. Cette « pirouette budgétaire » fragilise les conditions d'hébergement et le travail social, et cache mal l'inadéquation entre crédits alloués et besoins réels qui s'élèvent eux à plus de 10 000 places d'hébergement par an.

¹ + 19,9 % en 2008 par rapport à 2007 et + 32,5 % de premières demandes au premier semestre 2009.

² Ce chiffre inclut le CAOMIDA et les places de transit, les places « CADA » s'élèveront à 21 410.

³ 27 063 premières demandes hors mineurs accompagnants en 2008 (source : Rapport Ofpra 2008).

⁴ Demandeurs d'asile en possession d'une autorité provisoire de séjour, exclusion des personnes placées en procédure prioritaire (8 633 personnes en 2008, chiffre auquel il faut ajouter leurs enfants). Les personnes en examen admises au séjour peuvent avoir accès mais ne sont pas prioritaires, cela a exclu de fait plus de 7 000 personnes en 2008 (plus leurs enfants).

⁵ La circulaire du 4 juillet 2008 fixait des taux cibles aux gestionnaires : un taux d'occupation qui ne devait pas s'établir en dessous de 95 %, un taux de présence des déboutés et des réfugiés en présence induite qui ne devait pas dépasser respectivement 4 % et 8 %. Notons que de nouveaux indicateurs ont été fixés mais non communiqués aux gestionnaires, et que, par ailleurs, ils sont peu pertinents dans la mesure où ils sont « à jour J » et peuvent être totalement inversés dès le lendemain.

⁶ A l'heure actuelle, il n'existe que 1 083 places en CPH.

⁷ Débat parlementaire du 29 octobre 2009.

⁸ Voir dans l'actualité juridique une avancée majeure en la matière.

⁹ Débat parlementaire du 29 octobre 2009, précision de M. Besson.

Les chiffres parlent

119 100 : c'est le nombre de premières demandes d'asile déposées dans l'Union Européenne durant le premier semestre 2009, ce qui représente une augmentation de 10 % par rapport à la même période sur l'année 2008. Néanmoins, cette hausse, bien que significative, ne devrait pas constituer une charge excessive pour les systèmes d'asile des Etats membres si on la compare avec les 700 000 demandes déposées dans l'Union à quinze en 1992.

L'ACTUALITÉ JURIDIQUE EN BREF

Le Conseil d'Etat annule les suspensions de transfert de demandeurs d'asile vers la Grèce dans le cadre du règlement Dublin. Le 6 novembre, le Conseil d'Etat a rendu deux ordonnances au terme desquelles il estime que la Grèce étant signataire de la Convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'Homme, le transfert de demandeurs d'asile vers cet Etat dans le cadre du règlement Dublin ne peut en lui-même constituer une atteinte grave au droit d'asile. Comme l'attestent de nombreux rapports internationaux et européens, les conditions d'accueil et de protection en Grèce sont pourtant déplorable. Le Conseil néerlandais pour les réfugiés et d'autres associations européennes ont déposé un recours contre la Grèce devant la Commission européenne pour violation du droit communautaire. France terre d'asile a apporté son soutien à cette initiative.

Réorganisation des plates formes : le Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a décidé de confier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, dès le 1^{er} janvier 2010, le pilotage (et le financement) du premier accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile. Les plates formes d'accueil seront gérées par l'OFII ou par convention fondée sur un cahier des charges fixant les missions minimales de ces plates formes. Consultée, France terre d'asile a fait part de ses interrogations sur les conséquences de la régionalisation de ces plates formes. France terre d'asile, l'AFTAM et Forum réfugiés ont saisi le ministère sur les critères d'éligibilité indispensables à préciser pour être opérateur conventionné.

De nouveaux documents provisoires de séjour pour les demandeurs d'asile sont en circulation depuis le 14 septembre 2009. Trois catégories de récépissés ont été créées. Le récépissé constatant l'admission au bénéfice de l'asile remis aux demandeurs d'asile entrés sous couvert d'un visa D (qui autorise son titulaire à travailler), le récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile et le récépissé constatant la reconnaissance d'une protection internationale. Ce nouveau récépissé permettra de distinguer le bénéficiaire d'une protection subsidiaire de l'étranger « ordinaire » et devrait faciliter l'accès à certains droits (accès au RSA sans condition de durée de résidence sur le territoire notamment).

Le délai de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS) en cause. Par une ordonnance du 17 septembre 2009, le Conseil d'Etat a confirmé que la méconnaissance du droit des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions de vie matérielles décentes portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile (Voir *Le courrier*, n° 121, ord. CE 23/03/09). En l'espèce, il considère que la préfecture a méconnu ce droit en différant l'examen de situation d'une demandeuse d'asile sans lui délivrer une APS dans le délai réglementaire de 15 jours et sans subvenir à ses besoins fondamentaux.

Les demandeurs d'asile placés sous convocation « Dublin » ont droit aux mêmes conditions matérielles d'accueil décentes que les autres demandeurs. Le Conseil d'Etat a précisé (Ordonnance n° 332631 du 20 octobre 2009) les obligations de l'Etat envers les demandeurs d'asile pour lesquels le règlement Dublin a été mis en œuvre : « l'engagement d'une demande de prise en charge par un autre Etat d'un demandeur d'asile postérieurement à son entrée sur le territoire est sans influence sur le droit de l'intéressé de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes tant que cette prise en charge n'est pas devenue effective. » Une astreinte est prononcée à l'encontre de l'Etat s'il ne peut justifier avoir proposé un hébergement aux intéressés dans les 24 heures.

L'ATA ouverte aux demandeurs d'asile en provenance d'un pays d'origine « sûr ». Suite à la saisine de France terre d'asile sur l'ineffectivité du droit à l'allocation temporaire d'attente (ATA) pour les demandeurs d'asile en provenance d'un pays d'origine « sûr » (Voir *Le courrier*, n° 121), le Ministère nous a informé que des instructions précises avaient été transmises à Pôle Emploi afin que la production d'un document de séjour ne leur soit plus exigée. **La lettre d'enregistrement de la demande d'asile à l'OFPR est donc dorénavant suffisante** pour qu'ils puissent ouvrir leurs droits à l'ATA. En cas de difficultés, n'hésitez pas à alerter le centre ressource de FTDA au 01 53 04 39 69.

LA PAROLE À...

Pierre Dutertre,
Médecin directeur et psychothérapeute de Parcours d'exil
et Hélène de Rengervé,
Directrice administrative et financière de Parcours d'exil

Quel est le but de la recherche action que vous conduisez sur la reconnaissance précoce des victimes de torture ?

L'origine de cette recherche action repose sur le constat que les droits des victimes de torture ne sont pas reconnus malgré la directive européenne « accueil » qui impose aux Etats membres de leur fournir des soins et une prise en charge appropriée. Le fait que ces droits soient soumis à la réalisation d'une « évaluation individuelle » les rend quasi caduques en France puisqu'aucun système officiel (administratif ou de soins) n'existe pour répondre aux souffrances des réfugiés, demandeurs d'asile ou statutaires.

Ainsi, la recherche action que nous menons depuis 2007 a pour but d'élaborer un outil, à disposition des travailleurs sociaux en contact avec ce public, pour dépister, aussi tôt que possible, une potentielle souffrance psychique avant qu'un problème plus grave ne survienne.

En effet, une victime de traumatisme non prise en charge peut, à toute occasion, si elle ne bénéficie pas de soins appropriés et dispensés par des spécialistes formés, présenter des symptômes importants : conduite suicidaire, auto mutilation, agressions, mise en danger de soi ou d'autrui, développement de violences familiales, comportement asocial, etc.

Il est donc avant tout nécessaire de dépister ces personnes, de façon aussi systématique que possible, afin de prendre en soins efficacement un maximum d'entre elles et de leur permettre de dépasser le traumatisme, gage d'une intégration en France dans de bonnes conditions.

Quels dispositifs spécifiques peut-on imaginer pour prendre en charge ces personnes ?

Cela repose sur plusieurs étapes. Il serait avant tout nécessaire de former les professionnels en contact avec les demandeurs d'asile (en CADA, à l'OFPPRA, dans les centres sociaux ou médicaux, dans les hôpitaux, etc.) à la reconnaissance des symptômes du syndrome de stress post-traumatique et, pour les personnels médicaux, au traitement spécifique de ces séquelles.

La deuxième étape serait d'ouvrir, sur la base de structures déjà existantes comme les CMP et les consultations PASS, ou par la création de structures spécifiques, des lieux de soins spécialisés et compétents sur tout le territoire français. L'afflux au centre de santé Parcours d'Exil de demandes de suivis, concernant le plus souvent des situations extrêmes et parfois venant de départements éloignés de Paris, démontre que ces soins spécifiques manquent cruellement.

En troisième lieu, il conviendrait de déterminer, en accord avec les autorités, comment ce constat de souffrance psychique peut être utilisé comme le déclencheur de la mise en place d'une procédure adaptée, comme indiqué dans la directive européenne « procédure ». Le Québec a par exemple un protocole complet plus protecteur dans le cadre des victimes de torture afin que leurs séquelles (problèmes de mémorisation, de chronologie, angoisses, etc.) ne soient pas un obstacle à l'examen juste et éclairé de leur demande d'asile. Cela serait particulièrement utile dans le cadre des procédures prioritaires qui débouchent souvent sur des rejets liés à l'impossibilité, à cause du traumatisme, de produire un récit cohérent, chronologique, etc. En effet, une victime de torture non prise en soins ne peut être « cohérente », replongée face à une autorité qu'elle ne peut vivre que comme anxiogène.

De plus, pendant la « construction du récit », le demandeur se vit souvent comme mis en cause, son histoire mise en doute, ou trop « inimaginable » pour être crédible. Pour quelqu'un ayant subi la torture, parler de ce qu'il a vécu, de cette humiliation majeure, ne peut être que difficile (souvent impossible) et générateur de souffrance. Il est donc essentiel, pour que cela puisse se faire, que la victime bénéficie de soins appropriés qui lui permettent d'élaborer son traumatisme et de ne plus le subir inlassablement.

La recherche action a consisté à élaborer un questionnaire de diagnostic pour les travailleurs sociaux. Il a été réalisé par des professionnels (médecins et psychothérapeutes) de l'association Parcours d'Exil (accompagnement des victimes de traumatisme et d'atteintes aux droits humains) et les travailleurs sociaux de cinq CADA de la région parisienne.

29 CADA participent à l'action. En 2009, deux journées de formation puis quatre journées d'échange / restitution avec les participants sont prévues. Ce projet est financé par la Commission européenne (EUROPAID) et le Ministère de l'immigration.

Pour plus d'information : www.parcours-exil.org

L'EUROPE DE L'ASILE

La Commission européenne tente de réformer les procédures d'asile dans l'Union

Dix ans d'harmonisation du droit d'asile dans l'Union européenne n'ont pas changé grand chose. En dépit du programme de La Haye de 2004 puis du Pacte européen sur l'asile et l'immigration de 2008 qui prévoient l'instauration d'une procédure d'asile commune d'ici 2010 puis 2012, l'Union européenne offre toujours une inégalité de traitement. Ainsi, entre 2005 et 2008, un demandeur d'asile avait 65,9 % de chance de se voir reconnaître une protection en Lituanie et 57 % en Italie mais seulement 5,3 % en Espagne et 1,3 % en Grèce¹.

L'Union a pourtant adopté le 1^{er} décembre 2005 une directive visant à harmoniser les procédures d'asile européennes². Seulement, lorsqu'il a fallu mettre en œuvre leur engagement, les Etats membres ont préféré dérouler une série interminable de dérogations au traitement juste et efficace des demandes d'asile. A titre d'exemple, la directive prévoit seize motifs de mise en œuvre de la procédure accélérée autorisant ainsi l'examen expéditif de la grande majorité des demandes déposées dans l'Union.

Encadrer davantage les procédures d'asile

Dans le cadre de la deuxième phase du régime européen commun d'asile, la Commission européenne a présenté sa proposition de modification de la directive procédure le 21 octobre dernier³ qui vise à assurer des normes plus élevées et cohérentes. Sa marge de manœuvre n'est cependant pas étendue si elle veut éviter une censure sans appel de la part des Etats membres.

La Commission n'en propose pas moins des modifications positives offrant des garanties essentielles aux demandeurs d'asile. Elle précise notamment les obligations des garde-frontières, de la police et des centres de rétention. Elle réduit le nombre de motifs permettant l'examen accéléré des demandes et revient sur la possibilité de ne pas prévoir d'entretien individuel. Elle supprime la notion de liste

commune de pays « sûrs » et demande aux Etats de prendre leur décision en première instance dans un délai de six mois. Enfin, la Commission prévoit des garanties particulières pour les personnes vulnérables et les mineurs isolés pour qu'ils puissent présenter les éléments nécessaires à la motivation de leur demande.

Améliorer la qualité du processus décisionnel

Plusieurs dispositions visent à améliorer la qualité de l'examen des demandes d'asile. Selon la Commission, de meilleures décisions en première instance conduiront à réduire les coûts de l'accueil dans la mesure notamment où 28 % des décisions sont annulées en appel dans l'Union européenne. Ainsi, la proposition prévoit des modalités relatives au déroulement des entretiens, à la consultation d'experts et à la formation des agents chargés de la détermination. Elle étend également le bénéfice de l'aide judiciaire gratuite aux procédures en première instance.

L'avenir de ce texte est désormais entre les mains du Parlement européen et du Conseil. Or, cet avenir est compromis si l'on considère le manque de volonté des Etats membres à s'engager pour des normes plus protectrices dans le cadre de la réforme du règlement Dublin et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Les pays européens privilégient des formes juridiquement moins contraignantes d'harmonisation par le biais de la coopération pratique et du bureau d'appui en matière d'asile dont la création devrait intervenir d'ici la fin de la présidence suédoise.

¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Commission Staff Working Document*, SEC(2009) 1376, 21 octobre 2009, p. 11.

² Directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats membres (refonte), COM(2009)554 final.

ACTUALITÉS ASSOCIATIVES

A l'occasion du 20^{ème} anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, une **Journée-débat** est organisée le **19 novembre 2009** par la **Mairie de Paris, France terre d'asile et Enfants du monde-Droits de l'Homme** sur le thème : « **Quelle protection pour les mineurs isolés étrangers ?** ». Animée par la journaliste du *Monde* Laetitia Van Eeckout, cette journée-débat permettra de connaître et de confronter le point de vue d'acteurs associatifs impliqués dans la protection des mineurs isolés étrangers à Paris d'une part, et celui d'institutionnels d'autre part, qui présenteront l'action des pouvoirs publics menée à Paris et en Seine-Saint-Denis. L'ouverture du colloque sera donnée par Anne Hidalgo, Première adjointe au Maire de Paris et Dominique Versini, Défenseuse des enfants.

Appel européen contre les retours forcés en Afghanistan. France terre d'asile et ses partenaires européens (britannique, espagnol, italien, grec, allemand, français) ainsi que le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, avec de nombreuses personnalités, lancent un appel contre les retours forcés en Afghanistan. A ce jour, plus de 20 000 signatures ont été enregistrées. Plus d'information sur <http://www.france-terre-asile.org/>

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme¹ vient de rendre public son rapport 2009 et présente un état des lieux de la situation des droits de l'Homme en France.

¹ <http://www.cncdh.fr>

12^{ème} semaine de la solidarité internationale² du 14 au 21 novembre 2009. De nombreuses animations seront proposées partout en France autour notamment des thèmes suivants : migration, droits humains ou paix et conflits.

² <http://www.lasemaine.org/>

Dans le cadre du festival migrant'scène le samedi 28 novembre, une projection suivie d'un débat se tiendra au Cinéma La clef à Paris 5^{ème} sur le thème « *le droit d'asile aujourd'hui* ». De nombreux autres spectacles, expositions, débats sont ouverts au public pendant toute la durée du festival qui se tiendra du 13 au 29 novembre.

Le Courrier de l'asile

Directeur de publication :
Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint et secrétaire de rédaction :
Véronique Lay

Comité de rédaction :
Sophie Bilong, Juliette Drame Guerrand, Christophe Harrison, Aude Lecouturier, Matthieu Tardis

Maquette : Roland Riou

Impression : Marnat Impressions

Commission paritaire n°65091
France terre d'asile : 01.53.04.39.99
www.france-terre-asile.org