

L'Observatoire de France terre d'asile



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°57 MARS 2013

Le rapport Tuot : et après ?

Le 1^{er} février dernier, Thierry Tuot, conseiller d'État, a remis au Premier ministre son rapport intitulé *La grande nation, pour une société inclusive*. Ce rapport, commandé au lendemain de la victoire à l'élection présidentielle, avait pour objectif de proposer des pistes de refondation de la politique d'intégration française. Un débat qui mérite quelques éclaircissements.

Le rapport Tuot propose un changement profond de regard sur les migrations. Il est en effet urgent de s'écarter de la vision dominante des dernières années, caractérisée par une prévalence des missions de maintien de l'ordre et de contrôle des flux, au profit d'un regard centré sur le renforcement de la cohésion sociale par la redéfinition d'une politique d'intégration cohérente et volontariste.

Si la nécessité de réforme ne fait aucun doute, la publication de ce rapport relance les polémiques sur sa définition. « L'intégration mène des populations mal définies sur un parcours incertain pour rejoindre on ne sait quoi »¹ note M. Tuot. France terre d'asile, qui salue la réelle volonté de changement soulevée par l'auteur, souhaite axer le débat portant sur la refondation de la politique d'intégration sur trois volets essentiels : ses bénéficiaires, son contenu et sa gouvernance.

Une politique d'intégration, pour qui ?

La priorité d'une refondation de la politique d'intégration doit être la définition de son public cible. Le rapport n'apporte toutefois pas de réponse adaptée à cette question, puisqu'il continue d'inclure non seulement les primo-arrivants mais aussi les personnes installées en France depuis longtemps.

Or, une personne nouvellement arrivée sur le territoire n'a pas les mêmes besoins ou les mêmes attentes qu'une personne qui y réside de longue date. Une politique d'intégration devrait donc exclusivement concerner les primo-arrivants, à savoir « les étrangers pendant une période de cinq années au plus à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France »². C'est au cours de cette période que doit être mis en place de manière systématique un réel parcours d'intégration, balisé par des étapes claires et échelonné de prestations pertinentes.

Rien n'empêche, par ailleurs, de prolonger cette politique par une intervention publique territoriale et sociale, adressée aux résidents de longue date, afin d'assurer la promesse républicaine d'égalité pour tous.



Une politique d'intégration digne et efficace

La sur-médiatisation générale de la proposition d'un « statut de tolérance » pour les étrangers en situation irrégulière et du soutien à de nouvelles formes d'accès à la nationalité a occulté une suggestion essentielle du rapport Tuot portant sur la refonte du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Au regard de son bilan mitigé, il est en effet urgent de le réformer. À l'heure actuelle, on constate un fort décalage entre les ambitions développées par le CAI, à savoir l'autonomie face aux situations de la vie quotidienne, et la réalité des parcours (difficultés à accéder à l'emploi, à participer à la vie sociale ou à comprendre la plupart des démarches administratives). Non seulement l'investissement dans un meilleur enseignement de la langue française doit être un aspect central de cette refonte, mais celle-ci doit aussi passer par une plus grande prise en compte du niveau de compréhension en français, parfois limité, des participants. L'évocation des valeurs et principes républicains doit se faire dans une relation de parfaite compréhension. La réforme du CAI, socle d'un réel service public de l'accueil des primo-arrivants, devrait donc permettre le développement de parcours d'intégration individualisés et une meilleure prise en compte des besoins des migrants.

En outre, cette politique d'intégration doit, pour atteindre son objectif d'égalité, se coupler à des politiques de lutte contre la ségrégation spatiale et sociale. En effet, en matière d'emploi, les migrants ont toujours un taux de chômage deux fois plus élevé que les non migrants (16,4 % contre 8,5 % en 2011³). À ce titre, l'ouverture d'un certain nombre d'emplois encore fermés aux étrangers devrait être remise à l'ordre du jour (plus d'un emploi sur cinq, soit 5,3 millions de postes de travail, demeurent interdits aux étrangers non européens en France, dont 85 % appartiennent à la fonction publique)⁴. D'autre part, l'accès à un logement doit être une priorité des organes chargés de la lutte contre les discriminations. M. Tuot en a fait, à raison, l'un des enjeux majeurs de son rapport⁵ : il faut repenser le système d'attribution des logements sociaux, qui est caractérisé actuellement par une opacité et une complexité inadaptées. Des pistes intéressantes sont donc soulevées, soulignant que les pouvoirs publics doivent prendre leurs responsabilités dans le chantier de la lutte contre les discriminations institutionnelles et légales afin de contrer des tendances à l'œuvre depuis plus de vingt ans.

Une redéfinition de l'échelle d'action

À quelle échelle doit se déployer l'action en faveur de l'intégration ? Cette question, posée dans le rapport, est emblématique des difficultés politiques et économiques actuelles. La proposition de décentraliser l'application de la politique d'intégration

soutenue par M. Tuot semble toutefois problématique. La troisième phase de la décentralisation ne doit pas être prétexte à de nouveaux renoncements. L'intégration doit avant tout rester une compétence régalienne.

Il n'en demeure pas moins qu'une réforme étatique doit être engagée, en particulier concernant les attributions ministérielles. La tutelle exclusive du ministère de l'Intérieur sur les questions d'intégration est tout aussi inadaptée que la précédente division interministérielle. La solution à privilégier semble donc être la création d'un ministère des Migrations et de la protection internationale qui aurait en charge l'ensemble des questions d'entrée et de séjour, d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants.

« Les préconisations seront mises à l'étude dans le cadre de la réflexion interministérielle visant à proposer une profonde refondation de notre politique d'intégration » affirmait Jean-Marc Ayrault dans un communiqué publié le 11 février. Malgré cette première réaction complaisante et peu déterminée, il est fondamental que le gouvernement se démarque de ses prédécesseurs en rebâtissant une politique d'intégration digne et responsable, réaffirmant ainsi le principe fondateur d'égalité républicaine.

SOMMAIRE

La parole à. Thierry Tuot, conseiller d'État.....2

Europe. Le système Dublin : une usine à gaz inefficace, injuste et coûteuse.....2

Mineurs isolés étrangers. Une sécurisation inaboutie de l'accès au séjour à la majorité.....3

Réinstallation. Faciliter l'accès à l'emploi des réfugiés réinstallés....3

Actualités juridiques et sociales4

Libre opinion. Droit d'asile : refonder et préserver.....4

¹ TUOT T., *La grande nation, pour une société inclusive*, février 2013, p. 13.

² Article L. 5223-1 du Code du travail.

³ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « L'insertion professionnelle des immigrés et de leur descendants en 2011 », *Infos migrations*, n° 48, janvier 2013.

⁴ Chiffres 2011 de l'Observatoire des inégalités : www.inegalites.fr.

⁵ *Op. Cit.*, TUOT T., p. 36.

LA PAROLE À

Prévenir dès l'arrivée des difficultés correctement diagnostiquées

Thierry Tuot, conseiller d'État, auteur du rapport *La grande nation, pour une société inclusive*

Quel était l'objectif de ce rapport commandé par le Premier ministre ?

Il résulte des termes mêmes de la lettre de mission que le Premier ministre m'a adressée le 1^{er} août 2012. Il y indique sa volonté de : « rendre à la politique d'intégration un fondement, une cohérence, une unité et un élan, essentiel à l'apaisement des tensions, à la réparation des injustices et à la cohésion de notre nation. » Au regard de cette ambition, il me demandait de proposer une analyse de l'état de la politique, de proposer de nouveaux concepts et axes d'action pour en assurer un nouveau départ, de rechercher de nouvelles méthodes, moyens et organisations susceptibles de restaurer « les ambitions le dynamisme et l'efficacité de cette politique ». Au regard de la brièveté du temps imparti, je n'ai pu sur la plupart des sujets qu'esquisser une réflexion, ou tracer des axes de débats demandant des investigations supplémentaires. En tout état de cause, l'importance du sujet exclut qu'un rapport fonde à lui seul une politique : on ne doit le juger, à mon sens, qu'en tant qu'il offre un espace suffisant au débat public pour fonder

de nouveaux choix, qu'il ne m'appartenait évidemment pas de faire.

L'une des principales polémiques soulevées par le rapport est la question du public cible. Pouvez-vous expliquer la position soutenue par votre rapport ?

Je n'ai connaissance d'aucune polémique sur la question du public cible. Les débats polémiques ont porté sur le fait que j'étais un collaborateur de l'islamo-fascisme, ou sur l'idée qu'on m'a prêtée à tort de régulariser les clandestins – je demande seulement que la régularisation quand elle a lieu soit précédée d'un travail social plutôt que d'un harcèlement administratif et policier...

La politique d'intégration a toujours été fondée sur l'ambition de parvenir à reconnaître en chacun son origine sans qu'à aucun moment elle ne puisse fonder une exclusion ou une discrimination de quelque nature que ce soit. Il en résulte que son public ne se définit jamais juridiquement comme étant celui des étrangers (la plupart d'entre eux n'ont aucun problème d'intégration) ni au regard de zones géographique ou culturelle de provenance, et encore moins au regard d'une pratique religieuse. Tout ce que la société identifie d'abord comme étran-

gers, à tort ou à raison – et la plupart du temps à tort car il s'agit de nos compatriotes français depuis plusieurs générations – pour ensuite les exclure, de fait, et même si cela ne repose que rarement sur une volonté expressément discriminatoire, exclusion du logement, du travail, de droits sociaux, de la réussite scolaire, de la santé, etc., toutes ces personnes relèvent du public de l'intégration. Il est donc beaucoup plus large que celui des primo-arrivants, même si ces derniers constituent l'un des segments essentiels de la réussite d'une telle politique. Il va de soi qu'un effort adapté prévenant dès l'arrivée des difficultés correctement diagnostiquées est seul de nature à réduire la dimension du problème.

Nous pensons que l'urgence est de créer un service public de l'accueil destination des primo-arrivants, que pensez-vous de cette proposition ?

On ne peut parler à proprement dire de la création d'un tel service, et il est aujourd'hui trop difficile et trop malmené pour ne pas commencer par rendre hommage à ceux des agents publics, des collectivités territoriales comme de l'État, et aux associations survivantes à la rigueur budgétaire et à l'indifférence politique qui y contribuent. Mais je partage évidemment,

et le soulignais en de nombreux points dans le texte du rapport, l'ambition de créer les conditions d'intégration individuelle des nouveaux arrivants plus précoces et plus durables. Cela passe par l'abandon des dispositifs aveugles auxquels on prête des vertus qu'on n'a jamais démontrées – comme les formations linguistiques dispensées mais jamais évaluées – pour recréer un droit général au diagnostic social, et à l'accompagnement individualisé, pour traiter les principales difficultés pouvant faire obstacle à l'intégration. Il s'agit d'une action personnalisée, sur mesure, prenant en considération l'ensemble des facteurs, qu'il s'agisse de socialisation, de formation, d'accès à la santé, au logement, à l'éducation, bref, de tous les compartiments de la vie sociale. Le coût de ce service doit être regardé comme un investissement collectif dont la rentabilité est très supérieure aux politiques de réparation – ou de maintien de l'ordre, ne serait-ce que par les économies ultérieures que son intervention précoce pourrait générer. La construction de ce service public, territorialisé, traitant les divers modes d'entrée sur le territoire et faisant toute sa place à une action associative rigoureusement conduite, mais à laquelle on devrait enfin les moyens de sa continuité et de son développement, devrait être une priorité immédiate.

EUROPE

Le système Dublin : une usine à gaz inefficace, injuste et coûteuse

Dans le contexte de l'établissement d'un régime d'asile européen commun (Raec), les États membres de l'Union européenne ont adopté, en février 2003, le règlement Dublin II, fixant les critères de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée au sein de l'Union. Cet instrument visait surtout à mettre fin au système de l'*asylum shopping*, dénoncé par certains États membres.

À l'occasion des dix ans du règlement, les partenaires du « Projet transnational Dublin »¹, coordonné par le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (Ecre), le Comité Helsinki hongrois et Forum réfugiés-Cosi – et dont France terre d'asile est partenaire – ont publié en février dernier une étude comparative des pratiques liées à son application dans onze États membres² : *Le règlement de Dublin II : des vies en suspens*. Parallèlement, dans le cadre de la réforme du Raec, le règlement Dublin III devrait bientôt être adopté. Quel bilan peut-on dresser du système Dublin aujourd'hui et quels sont ses enjeux à la lumière de la refonte du règlement ?

Un constat toujours aussi alarmant

L'étude montre qu'il existe de fortes disparités dans l'application du règlement Dublin à l'échelle européenne et que ce système continue de porter préjudice aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile (séparation des familles, situation de précarité, placements en rétention, entrave à l'accès à la procédure d'asile, etc.). Il se révèle également injuste pour les États membres situés aux frontières extérieures de l'Union.

Si ce constat général n'est pas nouveau, le rapport fournit de nombreux exemples pratiques très utiles dans le contexte de la réalisation d'un « bilan de qualité » annoncée par la Commission européenne. Le manque d'uniformité observé concerne essentiellement l'interprétation des critères d'application du règlement, le recours aux clauses discrétionnaires, les garanties procédurales ou encore les aspects pratiques de sa mise en œuvre, en particulier la question du placement en rétention. Le rapport illustre également les conséquences alarmantes du système Dublin sur les condi-

tions d'accueil des demandeurs d'asile, qui se retrouvent dans des situations d'attente et d'incertitude résultant des longs délais de procédure de détermination de l'État responsable. Les « dublinés » sont en effet souvent traités comme « une catégorie de seconde zone », soulignent les auteurs. Par ailleurs, un grand nombre de démarches administratives inutiles sont mises en lumière puisque moins de la moitié des demandes de transferts aboutissent. La question du coût du système Dublin reste aussi opaque, les informations à ce sujet étant lapidaires.

La mise en œuvre du règlement soulève donc de lourdes interrogations quant à son efficacité et son opportunité. Pourtant, les États membres persistent à défendre corps et âme le système Dublin en tant que « pierre angulaire » du Raec.

Dublin III, des améliorations à venir ?

« Les améliorations apportées au règlement Dublin ne suffiront pas [...] aussi longtemps qu'il existera en Europe une loterie de l'asile, en termes de conditions d'accueil et de procédures » affirmait Michael Diedring, secrétaire général d'Ecre, lors de la conférence finale du projet qui s'est tenue à Bruxelles. En effet, si le règlement Dublin III

pourrait apporter des améliorations significatives à certains problèmes identifiés dans le rapport, il est aujourd'hui certain que, malgré des années de négociations, celui-ci ne répondra pas à l'ensemble des failles du dispositif. Certes, il introduirait davantage de garanties procédurales pour les demandeurs, comme le droit à l'information et à un entretien individuel ou une meilleure prise en compte des spécificités des mineurs, mais il conserverait, tout en l'encadrant, la possibilité du placement en rétention. De même, les obligations soulevées par la jurisprudence européenne concernant la suspension des transferts³ n'apparaîtraient qu'en filigrane dans ce nouveau texte.

La politique « de coercition » imposée par les États depuis plus de dix ans a manifestement créé un système inefficace, injuste et coûteux. Si l'idée d'une détermination de l'État responsable pour l'examen d'une demande d'asile peut être concevable, les partenaires du projet rappellent que ce sont les principes fondamentaux du système Dublin qui doivent être révisés afin de prendre en compte les liens du demandeur d'asile avec l'État en question. Un principe défendu depuis de nombreuses années par l'ensemble des acteurs européens impliqués dans l'accompagnement des demandeurs d'asile resté jusqu'ici lettre morte.

¹ www.dublin-project.eu/fr. À noter qu'une base de données des jurisprudences nationales est disponible sur ce site.

² Allemagne, Autriche, Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Slovaquie et Suisse

³ En particulier : CEDH, 21 janvier 2011, *MSS c/ Belgique et Grèce* ; CJUE, 21 décembre 2011, *affaire N.S.*

■ MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

Une sécurisation inaboutie de l'accès au séjour à la majorité

En France, les mineurs isolés étrangers (MIE) ne sont pas tenus par la loi de posséder un titre de séjour. En revanche, à l'approche de leurs dix-huit ans, ils doivent entamer une démarche de régularisation. Dans ce contexte, l'atteinte de la majorité est source d'angoisse et il est particulièrement difficile pour ceux qui ne bénéficient pas de dispositions de régularisation de plein droit de se projeter et construire un projet de vie. D'où l'importance d'une clarification du statut des MIE à l'approche de la majorité. La loi Besson du 16 juin 2011 et la circulaire Valls du 28 novembre 2012 s'inscrivent-elles dans le sens d'une sécurisation de l'accès au séjour ?

L'introduction de dispositions spécifiques pour les mineurs pris en charge après seize ans

Les MIE placés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) après seize ans n'entrent pas dans le champ de dispositifs spécifiques leur permettant un accès de plein droit à un titre de séjour. S'ils peuvent toujours faire une demande de titre « vie privée et familiale » en faisant valoir leur insertion dans la société française, l'issue de cette procédure demeure aléatoire.

À cet égard, la loi Besson représente donc une avancée en termes de clarification du statut des MIE pris en charge par l'ASE entre seize et dix-huit ans lors de leur passage à la majorité. L'article L.313-15 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) crée en effet des dispositions spécifiques pour ceux qui, engagés depuis six mois dans une formation, souhaiteraient acquérir un titre « salarié » ou « travailleur temporaire ». La circulaire Valls précise, quant à elle, la possibilité (soumise aux mêmes critères que l'article L.313-15) de délivrer un titre « étudiant » aux MIE poursuivant des études secondaires ou universitaires. Ces textes suscitent malgré tout quelques interrogations.

La formation professionnalisante : une condition de régularisation difficilement remplie

Un premier enjeu réside dans l'impératif de formation invoqué par l'article L.313-15. Pour obtenir un titre « salarié », il faut en effet avoir suivi un cursus depuis au moins six mois. Ce critère de durée n'est pas aisément atteint, au vu des modalités d'accès aux formations et du temps nécessaire à une éventuelle remise à niveau pour les mineurs

allophones. D'autre part, quelles sont les formations reconnues comme étant, selon les termes de la loi, « destinées à apporter une qualification professionnelle » ? Si les cursus en apprentissage entrent clairement dans cette définition, le cas des formations qualifiantes sous statut scolaire (le CAP en lycée professionnel par exemple) demeure ambigu. Le risque serait pour les jeunes engagés dans ces cursus de se voir octroyer un titre de séjour « étudiant », difficilement transformable, dans les faits, en titre « salarié ». Le devenir du jeune au terme de ses études resterait donc incertain.

Le risque d'une réorientation vers des titres de séjour plus précaires

L'article L.313-15 introduit une condition relative aux liens avec la famille dans le pays d'origine pour la délivrance d'un titre « salarié » ou « étudiant », ce qui pose question. Il semble effectivement quelque peu contradictoire de retrouver ce critère initialement lié à l'accès à une carte « vie privée et familiale » pour des titres visant spécifiquement l'exercice d'une activité ou la poursuite d'études. Néanmoins, la circulaire Valls vient clarifier la situation en précisant que ce critère ne devra pas systématiquement être opposé « si ces liens sont inexistants, ténus ou profondément dégradés ». Un assouplissement léger mais bienvenu.

Avec le nouvel article L.313-15, on entrevoit par ailleurs le risque que les demandes soient orientées d'office vers ces titres « salarié » ou « étudiant » alors même que les jeunes pris en charge après seize ans pourraient obtenir une carte « vie privée et familiale » (au titre de l'article L.313-11 alinéa 7). Un point préoccupant puisque cette dernière est gage d'une plus grande stabilité pour son titulaire, son renouvellement n'étant pas conditionné à la conservation de l'emploi.

Il semble donc qu'il y ait encore du chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de « sécuriser la situation des mineurs placés à l'ASE entre seize et dix-huit ans »¹. La création par la loi Besson d'un article ciblant les MIE ne suffit pas, pour l'heure, à éliminer l'incertitude quant au devenir de certains d'entre eux à la majorité. L'invitation aux préfets, formulée dans la circulaire Valls, pour qu'ils examinent avec bienveillance les demandes de titres de séjour, témoigne certes d'un infléchissement à suivre de près, mais il convient de souligner que cette circulaire reste diversement interprétée par les préfetures et que de réels blocages persistent.

¹ Premières propositions issues du groupe de travail interministériel du 18 novembre 2009 sur la question des mineurs isolés étrangers.

■ RÉINSTALLATION

Faciliter l'accès à l'emploi des réfugiés réinstallés

En France, le parcours vers l'emploi des réfugiés est parsemé d'obstacles. En dehors du fait d'être confrontés à un taux de chômage élevé, les réfugiés rencontrent des problématiques spécifiques, à commencer par la barrière linguistique ou la longue procédure de reconnaissance des diplômes. Parmi eux, la plupart des réfugiés réinstallés ont par ailleurs connu des séjours prolongés dans des camps ou des premiers pays d'accueil où l'accès à l'éducation et à l'emploi est limité, voire impossible. Aussi, quelles solutions spécifiques peuvent être apportées par les politiques publiques afin de promouvoir et de favoriser l'accès à l'emploi des réfugiés réinstallés ?

Des démarches à effectuer en amont de la recherche d'emploi

Un rapport comparatif réalisé par le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (Ecre), et publié par le Parlement européen, a récemment souligné que les programmes de réinstallation en France sont affectés par le manque de services spécifiques fournis aux réfugiés réinstallés, notamment en termes d'insertion professionnelle¹. Si quelques initiatives

associatives permettent de sauver la face, il existe un réel manque de volonté des pouvoirs publics en la matière. Le rapport précité montre pourtant que certaines pratiques mises en place par nos voisins européens peuvent se révéler riches en enseignement.

Tout d'abord, concernant l'individu alisation du suivi de chaque réfugié réinstallé dans le cadre de son parcours d'insertion, les exemples danois et néerlandais démontrent l'importance de l'implication des collectivités locales dans la réinstallation. Au Danemark, cela se matérialise par un contrat signé entre la municipalité et le réfugié, lui permettant un accès facilité au logement, au marché du travail, à l'éducation et la participation à des formations professionnelles. La reconnaissance des qualifications des réfugiés réinstallés chez nos voisins néerlandais est un autre exemple. Les Pays-Bas ont en effet développé un programme de stage permettant aux réfugiés possédant une qualification et une expérience de travail salarié d'entrer sur le marché du travail de manière simplifiée. Par ailleurs, un programme a été déve-

loppé par l'Office néerlandais de réinstallation des réfugiés afin de promouvoir la création de micro-entreprises. Ce projet assure une formation et un soutien technique et linguistique adaptés aux différents projets de création d'entreprise. Il permet aux réfugiés réinstallés de retrouver leur ancien métier en évitant certaines restrictions. Des projets de ce type ont aussi été développés par des institutions nationales, comme au Portugal où des cours d'entrepreneuriat et d'accès à microcrédit sont dispensés en partenariat avec une association spécialisée.

Créer des partenariats avec le secteur privé

Un axe qui tend à se développer ces dernières années à l'échelle européenne est la mise en place de partenariats privilégiés avec des acteurs du secteur privé afin de soutenir les réfugiés réinstallés dans leur recherche d'emploi. Ces coopérations se développent à différents niveaux dans le but de constituer un réseau d'entreprises, d'institutions et d'organisations permettant de relier au mieux les différents acteurs.

Alors que de sporadiques actions associatives sont observées en France,

l'élaboration d'une politique publique spécialisée semble aujourd'hui nécessaire. Lors d'une table ronde sur l'engagement des entreprises privées dans l'intégration des réfugiés réinstallés qui s'est tenue à Bruxelles en décembre 2012, à l'initiative du Réseau européen pour la réinstallation, un représentant suédois du Service public de l'emploi a souligné l'implication des institutions publiques suédoises dans ce processus à travers la conclusion d'accords pour l'intégration des réinstallés avec de nombreuses entreprises, parmi lesquelles Coca-Cola, Ikea ou encore H&M. Ces partenariats se basent sur un modèle « gagnant-gagnant » qui commence par l'analyse des besoins de l'entreprise et facilite in fine l'insertion professionnelle du réfugié. L'entreprise concernée bénéficie ainsi d'avantages financiers mais doit en contrepartie développer les compétences des réfugiés.

Ces actions développées par des pays européens connaissent des résultats prometteurs. L'observation et l'analyse de ces pratiques fournissent ainsi des éléments concrets permettant d'envisager l'élaboration de nouvelles politiques publiques d'intégration des réfugiés réinstallés en France.

¹ European parliament, *Comparative Study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU member states*, janvier 2013.

ACTUALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

► Augmentation de la durée de validité des récépissés de dépôt de demande d'asile

Suite à l'établissement d'un diagnostic général de l'accueil des étrangers en préfecture par l'inspection générale de l'administration, il est apparu que des situations hétérogènes perduraient et que des difficultés importantes existaient. En conséquence, le ministre de l'Intérieur a publié une circulaire, le 4 décembre 2012, dans le but d'améliorer l'accueil des étrangers en préfecture. Ainsi, la durée de validité des récépissés de dépôt des demandes d'asile est augmentée, passant de trois à six mois, renouvelable pour une durée de trois mois. Il est également demandé aux préfectures de délivrer des récépissés de première demande de titre de séjour de quatre mois, renouvelable pour une durée de trois mois.

► Le Mali et le Bangladesh retirés de la liste des pays d'origine sûrs

Le 21 décembre 2012, le Conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a décidé de retirer le Mali de la liste des pays d'origine sûrs – sachant que depuis juillet 2010, le Mali n'était considéré comme sûr que pour ses ressortissants de sexe masculin. Le Bangladesh a également été retiré de cette liste, suite à une décision du 4 mars 2013 du Conseil d'État¹.

► Annonce d'un plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Après l'édiction de la circulaire du 9 novembre 2012 portant sur la création de 1 000 places supplémentaires en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), l'une des principales propositions du plan de lutte contre la pauvreté, annoncé par le Premier ministre, consiste à porter à 4 000 le nombre de places de Cada supplémentaires. La création de ces places suivra un calendrier précis : dès le 1^{er} juillet 2013, 2 000 nouvelles places de Cada seront créées, suivies de 1 000 places au 1^{er} décembre 2013 puis de 1 000 places au cours du second semestre 2014. Le Premier ministre a parallèlement annoncé la revalorisation du plafond de la couverture médicale universelle et l'augmentation de 10 % du revenu de solidarité active-socle d'ici 2017.

► Les jeunes filles risquant l'excision reconnues comme groupe social

Par trois décisions du 21 décembre 2012², le

Conseil d'État a reconnu que les jeunes filles non mutilées constituaient, dans certaines circonstances, un groupe social au sens de l'article 1^{er}, A, 2 de la Convention de Genève, dans les pays et sociétés où l'excision est la norme sociale. Le Conseil a cependant introduit trois limitations importantes à cette reconnaissance. Ainsi, il est nécessaire de « fournir l'ensemble des éléments circonstanciés, notamment familiaux, géographiques, sociologiques, relatifs aux risques [que la fillette] encourt personnellement ». Les juges ont également insisté sur la possibilité de refuser le statut de réfugié par application du concept d'asile interne dès lors qu'il serait établi que « l'intéressée peut avoir accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, à laquelle [elle] est en mesure, en toute sûreté, d'accéder afin de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale ». Enfin, le Conseil rejette le fait que les parents souhaitant soustraire leur fillette de la pratique de l'excision puissent eux-mêmes représenter un groupe social et remet en cause l'octroi d'une protection subsidiaire « par extension » en l'absence de craintes sérieuses, personnelles et directes.

► Annulation de la liste des métiers ouverts aux étrangers non-européens

Par une décision du 26 décembre 2012, le Conseil d'État annule l'arrêté limitant la liste des métiers en tension ouverts aux salariés étrangers. Les métiers en tension sont ceux pour lesquels les entreprises rencontrent des difficultés pour recruter. En 2008, une liste de trente métiers en tension ouverts aux salariés étrangers non-européens avait été arrêtée, puis un arrêté du 11 août 2011 était venu de nouveau limiter cette liste à quatorze métiers. Le Conseil d'État a considéré que des irrégularités étaient présentes dans la procédure de consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés. Cette annulation opère donc un retour au précédent arrêté et à la liste des trente métiers.

► État des lieux alarmant des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France

La Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), qui regroupe une vingtaine d'associations, a rendu public le 13 février dernier un rapport intitulé *L'état des lieux 2012 des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France*. S'appuyant sur une enquête de terrain

menée dans trente-et-un départements de quinze régions, elle dresse un constat accablant sur le « parcours du combattant » des demandeurs d'asile. Le rapport révèle l'hétérogénéité des pratiques de l'administration sur le territoire et les dysfonctionnements du dispositif dans son ensemble. Il souligne également les inégalités qui frappent les demandeurs d'asile selon la procédure applicable, notamment les « prioritaires » et les « dublinés », ainsi que le rôle essentiel des associations, qui pallient aux carences de l'État. La CFDA plaide pour une réforme généralisée du système d'asile.

► Nouvelle révision des taxes pour les titres de séjour

La loi de finances pour 2013 a été publiée au Journal officiel le 30 décembre 2012. Elle comprend notamment une révision des taxes concernant les titres de séjour délivrés aux étrangers : l'article 42 de cette loi revient ainsi sur certaines augmentations ayant eu lieu en 2012. Pour une primo-délivrance de carte de séjour, la taxe est désormais fixée à 241 euros, au lieu des 349 euros précédemment demandés. Un premier titre de séjour peut ainsi revenir à 600 euros – les 241 euros de taxe de délivrance devant être additionnés aux 349 euros de taxe de séjour irrégulier et aux 19 euros de droit de timbre – lorsqu'une personne a passé une période en irrégularité. À l'inverse, les tarifs augmentent en ce qui concerne les renouvellements d'un titre de longue durée, la taxe passant de 113 à 181 euros.

► Modification du dispositif d'aide au retour

Un arrêté du 16 janvier 2013 réforme en profondeur le dispositif d'aide au retour. Jusqu'alors il existait trois dispositifs, à savoir l'aide au retour volontaire (2 000 euros pour un adulte), l'aide humanitaire (300 euros pour un adulte) et l'aide au retour, concernant chacun un public différent. Ceux-ci sont désormais fusionnés au sein d'un seul dispositif. Dans le même temps, les aides sont très largement diminuées : l'aide pour un adulte étranger non européen est réduite à 500 euros et pour un adulte étranger européen à 50 euros. Le dispositif d'aide à la réinsertion, qui prévoit des aides allant jusqu'à 7 000 euros pour les migrants souhaitant monter un projet économique dans leur pays d'origine, est quant à lui maintenu.

LIBRE OPINION

Droit d'asile : refonder et préserver

Des files d'attente interminables devant les préfectures et les associations, des demandeurs d'asile abandonnés à la solidarité communautaire ou livrés à l'exploitation, des procédures trop longues et des recours massifs à la Cour nationale du droit d'asile : le régime français de l'asile est à bout de souffle. La France n'est pourtant pas envahie de demandeurs d'asile, et la dégradation assumée des conditions d'accueil ne dissuadera pas les réfugiés de fuir les persécutions et les guerres.

Il est vrai que tous les demandeurs d'asile ne relèvent pas du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Mais il revient à une procédure d'asile efficace et juste d'en décider. Il est pour cela nécessaire que les demandeurs d'asile bénéficient d'un accueil digne et d'un accompagnement social et juridique de qualité qui leur permette de faire valoir complètement leurs droits.

Sur la voie de la réforme de son régime d'asile, la France ne part pas de zéro. Elle peut s'appuyer sur des fondations solides : une autorité de détermination – l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides – qui vient de célébrer ses 60 ans, une cour d'appel spécialisée en voie de modernisation, un secteur associatif divers, responsable et professionnel et une parole qui compte encore en Europe sur les questions d'asile.

Accès à la procédure, durée de la procédure, qualité de la décision, de l'accueil et de l'accompagnement, voilà les quatre piliers de la réforme attendue. Rien ne se fera d'utile sans les associations.

Leur rôle dans l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement social et juridique constitue une spécificité du système français de l'asile. Elles disposent d'une expertise, d'une expérience, d'une créativité et d'une flexibilité d'action qu'elles peuvent mettre au service de la réforme. Un tel modèle ne peut fonctionner que dans le cadre d'un partenariat ouvert, sincère et équilibré et non dans celui d'une sous-traitance imposée. Par conséquent, c'est une véritable révolution conceptuelle qui s'impose aux autorités dans un pays davantage habitué à se réformer par le conflit.

Gageons que tous les acteurs du secteur de l'asile sont prêts à unir leurs forces pour restaurer cette tradition française et honorer la promesse du Président Hollande de mettre en œuvre « une autre politique de l'asile détachée de la régulation des flux migratoires ». Car c'est bien de cela dont il s'agit !

Pierre HENRY
Directeur général de
France terre d'asile

¹ CE, 4 mars 2013, n° 356490.

² CE, 21 décembre 2012, *Mlle E.F.*, n° 332492 ; *Mme F.*, n° 332491 ; *Ofpra c/ Mme B.C.*, n° 332607.

L'OBSERVATOIRE DE FRANCE TERRE D'ASILE

EST UNE PUBLICATION DE
FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Comité de rédaction :

Balthazar Delègue, Serge Durand,

Marie Martin, Fatima Mlati, Séverine Rovera,

Élodie Soulard

www.france-terre-asile.org



Cette lettre est réalisée dans le cadre du projet
Reloef soutenu par
le Fonds européen pour les réfugiés

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 L'Observatoire de France terre d'asile 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 (L'Observatoire de France terre d'asile, 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