



France
Terre
d'Asile

ASILE : SORTIR DE L'ARBITRAIRE ET DE L'INJUSTICE

Actes du colloque organisé
par France Terre d'Asile le 17 juin 2005



Supplément au Pro Asile n°13 - janvier 2006

Sommaire

Actes du colloque

Asile : sortir de l'arbitraire et de l'injustice
Paris, 17 juin 2005

Le droit d'asile menacé	4
<i>Jean-Michel BELORGEY,</i> <i>Président de la section des rapports et des études du Conseil d'Etat</i>	
De la place de l'asile dans les migrations : qui entre ? Comment ? Pour quoi faire ?	6
<i>Jacqueline COSTA-LASCOUX,</i> <i>Directrice de recherche au CNRS, Présidente de l'Observatoire des Statistiques</i> <i>de l'Immigration et de l'Intégration</i>	
Premier bilan de la mise en œuvre de la loi de 2003 réformant le droit d'asile	9
<i>Jeanne-Marie PARLY,</i> <i>Conseiller d'Etat honoraire, membre du Bureau de France Terre d'Asile</i>	
Urgence sociale, le rôle des élus	13
<i>Francine BAVAY,</i> <i>Vice-présidente du Conseil régional d'Ile-de-France, chargée des solidarités,</i> <i>de l'action sociale et de la santé</i>	
Le droit d'asile à la dérive	15
<i>Serge BLISKO,</i> <i>Député de Paris</i>	
Pour une réelle volonté politique	16
<i>Etienne PINTE,</i> <i>Maire de Versailles, député des Yvelines, membre du conseil d'administration de l'OFPPRA</i>	
Comment sortir de la crise de l'accueil des demandeurs d'asile ?	18
<i>Pierre HENRY,</i> <i>Directeur général de France Terre d'Asile</i>	
Relever le défi de la justice et de la dignité de l'homme	21
<i>Jacques RIBS,</i> <i>Président de France Terre d'Asile</i>	

Le droit d'asile menacé

Jean-Michel BELORGEY *

De toutes parts, le droit d'asile est aujourd'hui malmené. Il l'est d'abord par les restrictions qui encadrent de plus en plus la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié ainsi que la possibilité même de la solliciter. Il l'est également par l'usage abusif qui en est fait par certains candidats à la migration qui ne trouvent pas d'autre issue à leur projet, et par l'argument que les guichets tirent de ce phénomène, en en exagérant l'importance pour appliquer les règles en vigueur de façon encore plus restrictive qu'elles n'ont été conçues. Cette conjonction de facteurs rend la situation particulièrement complexe, et les commentaires qui en sont faits trop souvent ambigus.

Pourquoi en est-il ainsi ?

Cela s'explique d'abord par les trente ans de **fermeture de nos frontières**, période durant laquelle les modalités de fermeture n'ont cessé de s'aggraver. Les nouvelles stratégies dont on parle actuellement, et dont il faudra examiner la nature, remédieront peut-être partiellement au problème. Cette fermeture des frontières est donc le premier facteur qui a contribué à la situation que nous connaissons, dans la mesure où, lorsqu'il n'y a plus que deux accès au droit au séjour de longue durée – le droit d'asile et le regroupement familial –, l'obtention de l'asile apparaît comme une issue enviable à tous ceux qui n'ont pas d'autres solutions, y compris à ceux qui pourraient prétendre dans certains cas au regroupement familial. Nous connaissons en effet les difficultés que comporte cette procédure dans le cadre de réglementations et de pratiques plus que restrictives, frustratoires.

Cette situation s'explique d'autre part par l'**attitude des gouvernements européens**, et le nôtre notamment, qui se sont affolés devant l'étendue des obligations qui leur incombent et qui découlent de la Convention de Genève. Et ce du fait de la multiplication des guerres civiles, des persécutions dues à l'appartenance raciale, religieuse, politique. Mais également du fait des progrès en matière de transport, la facilité de circulation entre continents rendant l'Europe plus accessible que par le passé, y compris pour des personnes à faibles ressources.

Cela a conduit à accréditer de fausses rumeurs, à mettre en place les règles juridiques qu'on sait, souvent ambiguës ou inadaptées, et à développer des pratiques inconvenantes.

Le problème est que, lorsque l'on ne se croit plus en état d'assumer les obligations que l'on a contractées en droit international, on ne se contente pas de renvoyer dans leurs buts les demandeurs d'asile qui se prévalent du droit international, on tente également de les disqualifier, et c'est à ce propos que je parle de pratiques inconvenantes, celles notamment de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, celles aussi, hélas, de la Commission des Recours des Réfugiés, dont je préside une section.

La **Commission des Recours des Réfugiés** a connu des jours noirs. Bien qu'il y ait eu une évolution favorable, il reste des problèmes majeurs, comme celui du jugement en absence de ceux qui n'ont pas été entendus par l'OFPRA, et ne sont pas non plus présents à l'audience, tels les Haïtiens qui ont débarqué dans les départements d'Outre-mer, où il n'y a ni mécanisme pour les écouter au nom de l'OFPRA, ni mécanisme de financement pour leur permettre de se présenter en métropole devant la Commission des Recours des Réfugiés.

Il y a par ailleurs des requérants qui n'ont pas d'avocat, en raison d'une disposition stipulant qu'il ne peut y avoir d'aide juridictionnelle pour ceux qui sont entrés irrégulièrement, alors que lorsqu'ils sont entrés régulièrement, cela joue parfois contre eux, car cela risque d'être perçu comme un signe d'allégeance au pays d'origine. Or, ceux qui n'ont ni hébergement dans un centre d'accueil, ni avocat, à titre payant ou au titre de l'aide juridictionnelle, ont très peu de chances d'obtenir une suite favorable, même devant les sections les plus bienveillantes.

La Commission des Recours des Réfugiés est aussi une instance dont l'intervention⁽¹⁾ ne permet pas d'élucider véritablement les situations qui ne l'ont pas été par l'OFPRA. Les avocats sont des hommes d'honneur et

(1) Alors que 18 dossiers étaient traités par demi-journée, aujourd'hui ce chiffre a été réduit à 16.

de qualité mais inégalement performants. Quant aux rapporteurs, il est à regretter qu'ils aient souvent été mal formés, ou formés à une posture rigide, au point que 98% des conclusions auxquelles ils parviennent sont de rejet. Les assesseurs sont, pour leur part, de leur propre aveu, trop souvent mal informés. Il faut déplorer l'âge avancé d'un certain nombre de présidents de section. Et le ton exagérément hostile aux requérants de beaucoup de membres des sections de jugement, dont certains se méprennent, me semble-t-il, sur la nature de l'exercice, confondant la Commission des Recours des Réfugiés avec une juridiction pénale ou apparentée, confondant aussi ce qui est demandé aux requérants : accréditer leur récit, non pas prouver.

L'OFPRA a également connu des vicissitudes, et la situation d'aujourd'hui demeure préoccupante. Trop de demandes sont jugées « manifestement infondées », et ne donnent même pas lieu à une audition. Même lorsqu'il y a une audition, il n'est pas rare que ce soit sans interprète, ou avec un interprète inadéquat (pas la bonne langue). L'audition peut aussi, parfois, être conduite par un officier de protection parlant la langue du candidat, mais dans des conditions qui sont de nature à rappeler à l'intéressé les locaux de police du pays qu'il a fui. Et trop de rapports présentés par les officiers de protection se ressentent, de fait, d'une approche plus que soupçonneuse, ironique, hostile, cela sent l'instruction à charge. Le ton et le style sont loin, souvent, d'être convaincants ; on sent, à lire les comptes rendus d'interrogatoire, qu'on a cherché à déstabiliser l'interrogé. Ainsi en va-t-il, en particulier dans le cas des couples demandant simultanément la qualité de réfugié : on s'arrange pour faire ressortir les contradictions des deux demandes, bien que le plus souvent, les partenaires n'aient pas suivi le même itinéraire, ce qui peut les expliquer.

Pour l'observateur qui décide de dépasser la dimension abstraite et juridique des dossiers en vue d'appréhender l'aventure humaine de celui qu'il a en face de lui, il est très éprouvant de constater que ce dernier continue de vivre des humiliations alors qu'il a vécu des situations extrêmes. Quand un officier de protection, qui ne saisit pas qu'il est normal que les Tchétchènes déportés par Staline en Sibérie ne parlent pas tchétchène, leur demande de danser une danse tchétchène, leur dignité est loin d'être préservée. De même, poser des questions complexes et d'ordre politique à un analphabète mauritanien ne me semble pas approprié ; pour mériter l'asile, on n'a pas besoin d'être diplômé de l'IEP.

L'apparence joue malheureusement, en matière d'asile comme dans d'autres domaines de la vie sociale, un rôle trop important. Ainsi des certificats médicaux attestant d'atteintes physiques « compatibles », selon le jargon consacré, avec le récit de persécutions. Ce qui

explique parfois que l'OFPRA, ou la CRR, les écarte. Et quand les demandeurs qui ne disposent pas de certificats médicaux sont amenés à montrer directement leurs blessures, on est très gêné. Je ne crois pas que les certificats médicaux, pas plus que les documents – jugements, avis de recherche, articles de journaux (certains de faux manifestes, d'autres de véracité avérée, après enquête, que l'OFPRA n'avait pas faite, et pas par l'intermédiaire des postes diplomatiques, qui concluent presque toujours au faux, ou passent par les autorités locales) – devraient jouer un rôle trop important dans la procédure. A moins qu'on n'ait recours, pour apprécier leur valeur, à des procédés plus sûrs que ceux généralement pratiqués.

On est malheureusement face à un dilemme, ou du moins face à un exercice en partie infaisable. Le contentieux du droit d'asile n'est pas un contentieux de type pénal, ni même un contentieux de la preuve, mais un contentieux de l'accréditation d'une situation. Il faut beaucoup d'attention individuelle pour cela. Il ne faut pas appréhender des cas individuels en ayant à l'esprit des références ou des quotas. Le droit applicable doit être un droit honorable qui ne renvoie pas quasi-systématiquement les réfugiés dans leurs buts. Et la façon de l'appliquer doit surtout appréhender globalement cette aventure humaine, mensonges compris. Car les demandeurs ont, en un sens, **droit au mensonge** ; il faut certes le dépister, mais il ne faut pas systématiquement le stigmatiser, en raison de l'extrême complexité des situations qu'il révèle, y compris face à nos propres institutions. Le mensonge sur un segment de l'aventure peut, au reste, n'être pas un mensonge sur l'aventure dans son ensemble – les intermédiaires, écrivains publics et autres, embellissent, le demandeur d'asile lui aussi embellit, ou comble par un mensonge, une vérité qu'il ne peut, ou ne veut évoquer.

Il faut enfin se souvenir que la question de l'asile ne cessera d'être inextricable que si l'asile cesse d'être la seule, ou l'une des seules, issue(s) pour ceux qui souhaitent se lancer dans cette aventure humaine par excellence qu'est la migration, et à qui cela est interdit, arbitrairement – au sens économique et géopolitique comme au sens moral – interdit par la segmentation du monde.

** Président de la Section des rapports
et des études du Conseil d'Etat*

De la place de l'asile dans les migrations : qui entre ? Comment ? Pour quoi faire ?

Jacqueline COSTA-LASCOUX*

Un cadre législatif réformé

Les statistiques suivent les évolutions législatives et structurelles. En France, le droit d'asile a été réformé par la loi du 10 décembre 2003 et le décret du 14 août 2004, ce qui a sensiblement modifié les chiffres de la demande d'asile. Désormais, l'asile territorial qui, en vertu de la loi RESEDA de 1998, relevait de la compétence du ministère de l'Intérieur, est supprimé. L'OFPRA, guichet unique de l'asile, est compétent à la fois pour l'asile conventionnel et pour la protection subsidiaire. En prenant en compte les persécutions émanant d'auteurs non-étatiques, l'Office accorde une protection à toute personne qui établit qu'elle est « *exposée dans son pays d'origine à l'une des menaces graves suivantes : la peine de mort ; la torture ou des peines et des traitements inhumains ou dégradants ; s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé ou international* ». Ces critères sont retenus dans la procédure d'admission dite d'« asile à la frontière ». Par ailleurs, les délais d'examen des demandes d'asile en 2004 ont été réduits du fait, notamment, du recrutement de 125 agents supplémentaires. Enfin, une liste des « pays sûrs » est établie et les demandeurs en provenance de ces pays voient leur dossier examiné selon une « procédure prioritaire » n'excédant pas quinze jours.

Ces changements retentissent directement sur les chiffres de l'asile et ils rendent malaisée la comparaison avec les chiffres des années précédentes. Mais, au delà de ces évolutions, un problème récurrent apparaît : la tendance de nombreux commentateurs à gommer la spécificité du droit de l'asile.

Une spécificité à réaffirmer

Loin de faire l'unanimité, la question de la particularité de la demande d'asile au sein des migrations internationales est toujours l'objet de débat. Certains incluent les chiffres de l'asile dans l'immigration en général, dans le nombre total d'entrées d'étrangers sur le territoire, comme si l'extranéité suffisait à qualifier la condition des demandeurs d'asile ou comme si la majorité d'entre eux était a priori de « faux réfugiés ». Dès que l'on parle de statistiques migratoires, l'obsession du comptage des flux l'emporte souvent sur les critères juridiques.

Il importe donc de travailler sur les catégories de l'asile pour mieux en souligner la singularité. Et il convient de ne pas ignorer que la précision des définitions signifie aussi la difficulté pour les demandeurs d'asile de satisfaire aux exigences d'un système complexe de reconnaissance.

Dans le domaine de l'asile, les définitions juridiques, il est vrai, sont mal adaptées aux nouvelles trajectoires migratoires d'étrangers originaires de pays qui sont autant des pays non-démocratiques que des pays de grande pauvreté, et dans lesquels les rivalités ethniques ou les discriminations religieuses sont entretenues par une pluralité d'acteurs locaux. Par ailleurs, les demandeurs d'asile sont de plus en plus confrontés à l'impossibilité majeure de prouver leur identité, leur date de naissance, leur nationalité, et parfois même leur propre existence juridique, parce que leur pays d'origine ne possède pas d'état civil fiable ou parce qu'ils ont été mis au ban de leur société. Pour contourner ces obstacles, les techniques de l'identification biométrique sont désormais prônées par les autorités d'accueil. Mais encore faut-il que ces preuves s'accompagnent à la fois de conditions précises et d'un travail plus ouvert de reconstitution d'état civil pour permettre à l'étranger d'accéder au statut de sujet de droit.

Deux exemples sont emblématiques des obstacles rencontrés. Le premier est celui des mineurs sans répondant légal, mineurs isolés, victimes de filières de traite qui les privent de toute possibilité de prouver leur identité. A leur majorité, ces étrangers sont régis par le droit commun du séjour qui rend très problématique l'accès au statut de réfugié ou d'apatride, alors même que certains continuent d'être menacés par les trafiquants. Le second exemple est celui de personnes, notamment des femmes, qui sont victimes de prescriptions coutumières ou religieuses (l'excision pour elles-mêmes ou leurs enfants, le mariage forcé...) ou qui essayent de fuir des interdits ou un statut personnel discriminatoire.

Les démocraties occidentales ne se sont pas données les moyens suffisants de remédier au décalage croissant entre la situation réelle des demandeurs d'asile et les catégories juridiques répondant aux évolutions du droit des personnes et aux impératifs du droit communautaire. Les travaux des comités techniques européens sur la question de l'asile, thème devenu prioritaire avec celui de

l'«immigration irrégulière», révèlent, au delà des convergences affichées, une disparité des réponses selon les Etats de l'Union. Ainsi, lorsque la Grande-Bretagne établit dans un rapport du *Home Office*, une relation positive entre l'immigration irrégulière, dont les demandeurs d'asile déboutés, et la croissance de l'économie britannique, la France se focalise sur le coût de l'immigration irrégulière en comptabilisant les personnels et les budgets des différentes instances chargées de la contrôler ou d'effectuer les reconduites à la frontière.

L'harmonisation des législations favorise les modalités de gestion et de coopération des services de contrôle sans aborder la question de fond du caractère fort peu universel de la définition du statut des personnes, des procédures et des modes de preuve. On peut se féliciter que l'OFPPA ait commencé à prendre en compte les demandes de femmes persécutées à raison d'un statut personnel ou de coutumes portant atteinte à leurs libertés fondamentales, mais on se heurte à des situations inextricables de personnes qui, pour elles-mêmes ou leurs enfants, par exemple, lorsqu'ils sont nés hors mariage, sont privées de toute reconnaissance sociale ou même juridique. La loi évolue avec retard en réponse à ces nouvelles formes d'émigration sous contrainte, et cela malgré la réforme de 2003 prévoyant la protection subsidiaire. Les chiffres sont là pour témoigner du très faible taux de reconnaissance de ces situations !

Qu'enseignent les statistiques ?

Dans un Etat de droit, les statistiques donnent la mesure de l'effectivité des catégories juridiques, en fonction de critères précis et de leurs conditions d'application. Elles permettent aussi de mesurer l'activité des institutions et des services concernés. Elles ne comptabilisent les personnes qu'à travers des procédures, des titres obtenus ou des demandes rejetées. C'est donc un moyen de connaissance essentiel du phénomène, mais non la photographie de la réalité sociologique dans toute sa complexité.

L'objectivité oblige donc à déterminer les limites de ce que l'on mesure pour éviter les polémiques irrationnelles sur les chiffres. Lorsque l'Observatoire Statistique de l'Immigration et de l'Intégration a été créé, en juillet 2004, il avait pour mission de présenter des données plus fiables et plus cohérentes sur les migrations et sur l'intégration. Ce qui a été l'objet de son rapport statistique 2002-2004, qui marque clairement la spécificité du motif de l'asile et son importance relative parmi les différents motifs d'entrée en France.

Ainsi, les chiffres de l'immigration en 2004 confirment que, sur les 134.123 personnes ayant obtenu un titre séjour d'une durée supérieure à un an, la part majoritaire est celle du motif familial, alors que 6.740 personnes relevaient de la catégorie «travailleurs salariés». On peut à ce sujet se demander si ce chiffre modeste de l'immigration de travail mérite le débat politique actuel

sur les quotas ? Quant aux étrangers ayant reçu le titre de réfugié ou d'apatride, ils étaient de 11.292, ce qui est loin de constituer la proportion la plus importante des autorisations de séjour à titre permanent. Remarquons qu'au Canada, l'immigration de travail, l'immigration familiale et l'asile se partagent en parts à peu près égales.

Le problème est-il alors l'accroissement de la demande d'asile ? La France est, certes, devenue le premier pays européen pour la demande d'asile, devant l'Allemagne, la Grande Bretagne et l'Autriche. Il faut cependant tenir compte du fait que les chiffres publiés relèvent de catégories juridiques établies en fonction des réformes législatives et de leur application. Ainsi, en 2004, la protection subsidiaire est restée limitée à 83 admissions. Or, il est intéressant de souligner que plus de la moitié des ressortissants qui en ont bénéficié sont Algériens, ceux qui étaient les plus représentés dans l'asile territorial. La baisse par rapport à 2003 peut s'expliquer par une évolution de la situation en Algérie, mais on peut penser également que l'application de la loi de décembre 2003 a eu un effet dissuasif.

De même, en 2004, le bureau de l'asile à la frontière, désormais transféré à l'OFPPA (94% des demandes formulées à la frontière étant présentées à Roissy, 4% à Orly, 2,5% dans les ports et aéroports de Province), a enregistré une baisse de 55,4% de la demande en un an. Une loi peut, dans ses objectifs et ses intentions, exprimer la volonté d'élargir le dispositif de l'asile avec, l'année suivante, une stabilisation voire une diminution de la demande.

L'évolution de la demande d'asile

En 2003, l'OFPPA comptait 62.000 demandes d'asile conventionnel (mineurs et réexamens inclus), tandis que la demande d'asile territorial gérée par le ministère de l'Intérieur était d'environ 28.000 demandes. L'instauration du guichet unique pouvait donc laisser présager une augmentation de la demande traitée par l'OFPPA pour l'année 2004, même si on ne pouvait statistiquement faire l'addition de ces deux chiffres, certaines demandes d'asile territorial ayant pu, dans le cadre de l'ancienne législation, être déposées parallèlement à une demande d'asile conventionnel.

Fin 2004, avec le regroupement des procédures, l'OFPPA avait enregistré 65.600 demandes, soit un niveau nettement plus faible que celui des prévisions établies à partir des chiffres de l'année 2003. Ceci doit être interprété notamment en prenant en compte les conséquences de l'instauration du guichet unique de l'asile et du fait que les ressortissants algériens, qui constituaient 80% de la demande d'asile territorial en 2003, ne se sont pas majoritairement reportés sur l'asile conventionnel en 2004.

Au total, parmi les 65.600 demandes d'asile traitées par l'OFPPA en 2004, on constate que les premières demandes d'asile sont au nombre de 50.547, soit un niveau inférieur

à celui de 2002, un triplement des demandes de réexamen (de 2.225 en 2003 à 7.069 en 2004) et une hausse de près de 6% des mineurs accompagnants.

Si les chiffres globaux, France entière, sont significatifs des grandes tendances, il est important de noter la répartition par catégories et de souligner l'impact de l'implantation géographique, qui peut jouer un rôle considérable tant dans l'appréciation politique du phénomène que dans les représentations de l'opinion publique et des médias. Une arrivée localement située et sur un temps restreint crée un « effet loupe ». Ainsi, le fait que plusieurs centaines de personnes débarquent à Brindisi, à Sangatte ou à Mellila, en quelques jours, crée l'évènement sur la scène politique, dans la presse et l'opinion. Car cette visibilité n'est pas seulement numérique, elle est aussi une situation dramatique au plan humanitaire.

Les concentrations géographiques des demandeurs d'asile en France sont observées en Ile-de-France, avec 22% des demandes, en région Rhône-Alpes avec une très forte augmentation, puis dans les DOM et la région PACA. Signalons le problème particulier des DOM-TOM, dans lesquels l'immigration irrégulière et la demande d'asile finissent par se confondre pour une opinion publique inquiète. Des députés de Guadeloupe n'ont-ils pas souhaité que soit adoptée une loi dérogatoire au droit commun sur la question des Haïtiens, et la proposition n'a-t-elle pas été faite à Mayotte, de réformer le droit du sol ? Or, précisément, qui sont aujourd'hui ces demandeurs d'asile ?

Qui sont les demandeurs d'asile ?

La demande d'asile en provenance des pays d'Asie est stable par rapport à l'année 2003 et le nombre de ces demandes est comparable à celui de 1999. Remarquons, toutefois, que les demandes chinoises sont en relative diminution tout en restant les deuxièmes en nombre et que les demandes en provenance du Moyen-Orient connaissent une baisse de 41%.

Les demandes en provenance de l'Europe représentent un tiers des demandes totales de l'OFPRA, celles émanant de l'ancienne Union Soviétique restant stables et celles en provenance d'ex-Yougoslavie connaissant une augmentation considérable due essentiellement à la forte augmentation des dossiers bosniaques (+170%).

La demande en provenance de Turquie baisse fortement pour la première fois depuis de nombreuses années : 4.409 en 2004 contre 6.761 en 2003, soit une baisse de près de 35% en un an. Elles restent toutefois les premières demandes en nombre.

Quant aux demandes africaines, elles sont toujours les plus nombreuses. La République démocratique du Congo, le Nigeria, la République du Congo, la Côte d'Ivoire et la Guinée représentant 65% du flux des premières demandes africaines. Notons, toutefois, que les demandes émanant de personnes originaires du Mali

sont en baisse de près de 30% par rapport à l'année précédente et, respectivement, celles en provenance de la République démocratique du Congo, de près de 24%, celles en provenance de Côte d'Ivoire, de 22%, celles en provenance de la République du Congo, en baisse de 21%. Ce sont les demandes émanant de personnes originaires du Nigeria qui sont en progression de 25% et, en cinq ans, ont augmenté de près de 70%.

La demande algérienne présentée devant l'OFPRA est en hausse en comparaison de l'année 2003, hausse imputable au report très partiel des demandes précédemment déposées au titre de l'asile territorial. L'Algérie constitue la troisième nationalité d'origine en nombre de demandes d'asile pour 2004.

Il reste que c'est la demande haïtienne qui connaît une forte hausse : 3.067 en 2004 contre 1.403 en 2003. Mais évidemment, ces chiffres sont à la fois des plus modestes, comparés à la population totale de la France, et significatifs de l'émergence rapide d'un problème qui touche essentiellement la Guadeloupe.

La encore, il importe de voir les répartitions géographiques et non pas seulement les chiffres globaux. Ainsi, les demandes de la Chine proviennent majoritairement de deux provinces seulement, ce qui infirme le discours selon lequel « ce serait toute la Chine » qui demanderait l'asile. Les origines géographiques évoluent sans cesse ainsi que les causes des persécutions au gré des événements.

L'analyse statistique montre la nécessité de s'interroger sur la définition des catégories, des concepts et des procédures, sur les causes et la nature des migrations. Nous devons mieux analyser les raisons pour lesquelles on peut demander l'asile, et pas seulement au moyen d'une liste de pays sûrs ou de pays qui ne le sont pas, mieux rendre compte de la complexité des situations et du caractère fondamentalement individuel de la demande d'asile.

Si les chiffres nous renseignent sur l'activité des services, il convient de les éclairer en dressant un tableau plus complet des évolutions concernant aussi bien les nouvelles formes de migrations contraintes, que des stratégies et des trajectoires migratoires. Outre la relativité de chiffres qui, de fait, ne traduisent pas l'afflux massif redouté par certains, nous devrions mener une véritable réflexion sur les répercussions de l'aggravation du développement inégal et des obstacles à l'établissement de la démocratie dans un ensemble de pays qui représente les deux tiers de la planète.

** Directrice de recherche au CNRS,
Directrice de l'Observatoire Statistique de l'Immigration
et de l'Intégration*

Premier bilan de la mise en œuvre de la loi de 2003 réformant le droit d'asile

*Jeanne-Marie PARLY**

Le 1^{er} janvier 2004 sont entrées en application les nouvelles dispositions sur l'asile introduites par la loi du 10 décembre 2003 et son décret d'application.

Elles avaient pour conséquence principale, rappelons-le, le durcissement des conditions d'obtention du statut de réfugié par l'introduction dans notre législation des notions d'asile interne ou de pays d'origine sûrs par exemple, mais aussi par le raccourcissement d'un mois à 21 jours du délai de dépôt de la demande d'asile à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). Durcissement en partie atténué par l'extension de la notion d'agent de persécution à des agents non étatiques et la création d'une protection subsidiaire.

Un objectif clairement affiché de la réforme était, par un renforcement important des moyens de traitement des demandes d'asile tant à l'OFPRA qu'à la Commission de Recours des Réfugiés (CRR), de réduire très sensiblement la durée de traitement des demandes d'asile : l'idée qu'il était possible pour l'OFPRA d'atteindre une durée moyenne de décision d'un mois avait même été évoquée au plus haut niveau de l'Etat... En arrière plan de cette volonté on pouvait discerner le souhait que les déboutés soient définitivement fixés sur le sort réservé à leur demande avant d'avoir pu tisser avec leur pays d'accueil provisoire des liens rendant plus difficiles leur reconduite éventuelle. On pouvait aussi y soupçonner l'espoir de voir se réduire le coût global de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile. Une telle réduction du temps de présence des demandeurs d'asile sur notre territoire impliquait aussi, et c'est ce que prévoyaient les textes, en conformité très relative avec la directive européenne, que les délais de délivrance de l'Autorisation Provisoire de Séjour (APS) par les préfectures soient ramenés, sinon à trois jours, du moins à quinze jours.

Avant même la mise en place de ces nouvelles données législatives et réglementaires, confrontés aux problèmes d'hébergement d'une masse croissante de demandeurs d'asile, les gouvernements successifs avaient entrepris un effort important d'ouverture de capacités d'accueil dans les Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile

(CADA) : le nombre de places a été multiplié par 6 entre 1994 et 2004 et 3.000 nouvelles places ont notamment été ouvertes en 2004, portant la capacité globale du Dispositif National d'Accueil (DNA) à 16.450 places, dont 15.300 en CADA. En 2005, ce sont 2.000 places d'accueil d'urgence qui devraient être transformées en places de CADA.

On voit bien que, du moins sur le papier, un raccourcissement sensible de la durée globale de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié combiné avec une augmentation importante des capacités d'accueil dans les CADA devrait assurer une plus grande fluidité du dispositif et donc offrir à un nombre plus important de demandeurs d'asile le bénéfice de la qualité d'hébergement et d'accompagnement social et juridique qu'offrent les CADA.

Est-il possible, dès mai 2005, de tirer un premier bilan des effets de la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ? La période d'observation est certes un peu courte d'autant que les effectifs de l'OFPRA et de la CRR ne sont montés en puissance que progressivement : l'impact de cet effort de création de postes ou de recrutement de personnels contractuels sur le délai de réponse de ces institutions n'est vraiment sensible que depuis quelques mois. Par ailleurs, le délai de délivrance de l'APS s'est réduit de façon très inégale selon les préfectures.

Pour autant, il est possible de faire, avec beaucoup de prudence, un certain nombre de constats et d'envisager les questions que poseront au dispositif national d'accueil les évolutions en cours.

Tout d'abord, les constats.

Qu'en est-il des délais de traitement des demandes d'asile ?

Les sources d'information dont nous disposons ne sont ni exhaustives ni forcément comparables, elles indiquent cependant toutes que le délai de traitement

des demandes d'asile est en train de diminuer sensiblement, même si des écarts importants persistent en fonction des nationalités.

Le rapport d'activité de l'OFPPA pour 2004 fournit des éléments intéressants, certains d'entre eux ne laissant pas d'être préoccupants quant à la qualité du traitement des demandes d'asile.

Une des premières causes de raccourcissement des délais de réponse de l'OFPPA est l'accroissement du nombre de demandes traitées en procédure prioritaire. La place que prend la procédure prioritaire dans le dispositif de traitement des demandes d'asile est inquiétante : en 2002 l'OFPPA avait été saisi par les préfets de 4.388 demandes en procédure prioritaire, soit 8,3% du total. En 2004, l'Office a été saisi de 9.212 premières demandes et réexamens en procédure prioritaire, soit 16% du total contre 9,6% en 2003. Or, le taux d'accord du statut de réfugié par la procédure prioritaire est très faible, 1,8%, ces procédures étant traitées en moyenne en 6 jours (8 jours lorsque l'intéressé n'est pas en rétention et 3,8 lorsqu'il l'est).

En 2004, les procédures prioritaires ont concerné essentiellement, en première demande, l'Algérie, la Roumanie, la Turquie, la Serbie et Haïti ; en réexamen, la Turquie, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, la Mauritanie et la Géorgie. Le paradoxe de la procédure prioritaire est qu'elle concerne des pays où une certaine amélioration du climat politique global est perceptible sans pour autant que les droits de l'homme y soient partout respectés ou les antagonismes récents effacés de la mémoire collective. Ce constat plaiderait en faveur d'un examen approfondi des situations individuelles soumises à l'Office. Même si le taux de convocation sur première demande en procédure prioritaire a augmenté au cours de l'année 2004 pour atteindre 34% au dernier trimestre, force est de constater que les demandeurs relevant de cette procédure n'ont guère de chances de faire valoir dans un délai extrêmement court la réalité de leurs craintes en cas de retour.

L'accroissement significatif des moyens mis à la disposition de l'OFPPA a de son côté contribué à une réduction sensible du stock de dossiers en instance : ce stock est aujourd'hui stabilisé à 11.600 ce qui correspond à une capacité théorique de traitement d'environ deux mois et représente du point de vue des responsables de l'Office un minimum à peu près incompressible. En outre, l'âge moyen des dossiers en instance a sérieusement baissé puisque les dossiers de plus de quatre mois ne représentent plus que 23% des dossiers en cours fin 2004 contre 38% fin 2003 et les dossiers enregistrés depuis plus d'un an sont tombés au cours de la même période de 10% du total à 5%.

En ce qui concerne la Commission des Recours, les données précises ne sont pas connues, cependant, il est prévu que la quasi totalité du stock de recours non traités soit résorbée fin 2005. D'ailleurs, il n'est dès maintenant pas rare de voir traiter par la CRR le cas de personnes entrées en France à l'automne 2004, ayant reçu une réponse négative de l'OFPPA en décembre de la même année ou début 2005 et formulé un recours en janvier ou février 2005.

Les données recueillies dans les soixante CADA affiliés au système d'information Asylweb mis en place par France Terre d'Asile montrent, quant à elles, que pour les personnes présentes dans ces CADA et ayant reçu une réponse définitive au 31 décembre 2004, la durée moyenne de la procédure a été de 300 jours pour les personnes reconnues par l'OFPPA, de 600 jours pour celles ayant obtenu le statut sur décision de la CRR et de 750 jours pour les déboutés définitifs.

La contradiction apparente entre les indications fournies par cet échantillon et les données de l'OFPPA s'explique évidemment par un effet de stock et il est plus que probable que la même enquête réalisée au 31 décembre 2005 donnera des résultats sensiblement différents.

Quels constats peut-on faire dans cette période de transition sur les conséquences pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés de l'accélération en cours de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ?

Pour éclairer les premières données dont nous disposons, un point sur l'évolution de la relation entre offre et demande d'accueil dans les CADA s'impose.

Force est de constater que les efforts notables de création de nouvelles places engrangés dans les années récentes ont été en grande partie neutralisés par l'évolution du nombre de demandeurs d'asile en France. Ce nombre a été multiplié par deux entre 1994 et 2004, où il a atteint le chiffre record de 65 600 si on y inclut les demandes de réexamen et les mineurs accompagnants. Or, c'est à l'évidence ce chiffre global qui est pertinent pour comparer la capacité physique d'accueil des centres, 15 300, à la demande potentielle d'hébergement.

Même en soustrayant des chiffres de l'OFPPA les demandeurs d'asile qui traditionnellement ne demandent pas à être hébergés en CADA, notamment les Chinois, ou ceux qui y sont peu présents tels les Ukrainiens, les Indiens ou les Camerounais, soit au total 6.000 personnes environ, il est clair que l'offre d'accueil reste très inférieure à la demande, et ce dans un rapport qui serait de un à quatre si

la durée moyenne de séjour en CADA était d'une année. D'ailleurs, de nombreux demandeurs d'asile sont aujourd'hui hébergés par la SONACOTRA ou l'AFTAM¹ dans le cadre de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile ou de l'accueil temporaire.

Ce déficit d'offre n'explique pas à lui seul que le nombre d'entrées dans le dispositif national d'accueil n'ait pas crû proportionnellement au nombre de places : c'est ainsi qu'entre 2003 et 2004 un accroissement de près de 3.000 places d'accueil n'a engendré qu'un flux supplémentaire de 1.000 entrées en CADA.

La raison principale de cette distorsion est à rechercher dans les difficultés de sortie de CADA, difficultés que n'atténue pas, ou pas encore, le raccourcissement des procédures dont ont déjà bénéficié un certain nombre de demandeurs d'asile. Le diagnostic serait plutôt que, concernant les problèmes d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, nous sommes dans une phase où se cumulent les difficultés liées à l'héritage du passé et celles nées des évolutions en cours.

L'héritage du passé

La durée moyenne de séjour en CADA a connu une très forte croissance de 1994 à 2002, d'un peu moins de 300 jours à près de 600 jours, pour redescendre à 540 en 2004 : la durée excessive de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié en est en grande partie responsable. Mais elle n'est pas la seule.

C'est ainsi que le délai moyen de sortie de CADA des réfugiés statutaires est, d'après l'échantillon Asylweb FTDA, en moyenne de six mois et demi après l'obtention du statut.

La longueur de ce délai s'explique d'abord par l'insuffisance des places d'accueil en Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) par rapport aux besoins : leur capacité s'est stabilisée, après une lente diminution, à 1.023 places.

Elle tient aussi à la lenteur des administrations à fournir aux réfugiés statutaires l'ensemble des documents pourtant indispensables pour amorcer leur parcours d'insertion. Par exemple, les délais d'obtention de la carte de séjour sont de près de quatre mois en moyenne, et ceux d'accès au RMI de 23 jours en moyenne. Les délais d'attente des documents d'état civil qui doivent être émis par l'OFPPRA sont souvent trop longs, or ils conditionnent l'accès aux prestations familiales qui doit alors être négocié avec chaque caisse d'allocations familiales. Or l'ouverture de ces droits est importante pour

rendre solvable la demande de logement à l'égard des bailleurs, tant sociaux que privés.

A ces lenteurs administratives s'ajoute le problème de l'apprentissage linguistique indispensable à l'accès à un logement et un emploi.

En moyenne c'est entre 15 et 19% des places de CADA qui sont pour toutes ces raisons occupées par des réfugiés statutaires, soit 2.300 à 2.900 places environ.

La sortie de CADA des déboutés définitifs de l'asile est, elle aussi, problématique surtout lorsqu'elle concerne des familles avec enfants. Les déboutés ont occupé, en 2004, 5,3% de la capacité d'accueil des CADA, soit environ 800 places.

Enfin, de nombreux demandeurs d'asile ont entamé une procédure de réexamen de leur demande auprès de l'OFPPRA pour tenter de bénéficier des dispositions de la nouvelle loi. Avec l'accord de la Direction de la Population et des Migrations (DPM), les CADA ont prolongé la prise en charge de ces personnes jusqu'à l'issue de cette nouvelle phase de leur quête du statut de réfugié.

Les difficultés nouvelles liées à l'accélération des procédures

Les difficultés de sortie de CADA pour les réfugiés statutaires ont été plutôt aggravées par l'accélération de la procédure dans la mesure où certains demandeurs reconnus réfugiés au bout de seulement deux ou trois mois ne parlent pas un mot de français et n'ont pas encore fait le deuil de leur vie passée, car leur exil forcé est encore trop récent. La construction d'un projet d'insertion en France en est rendue d'autant plus problématique : trouver un emploi et un logement pour des non francophones relève en effet de l'exploit.

A côté de ces difficultés de sortie de CADA, l'accélération de la procédure a fait apparaître de nouveaux problèmes. En effet, de nombreuses personnes prises en charge en dispositif d'urgence, le plus souvent à l'hôtel, ne répondent plus aux critères d'entrée en CADA lorsqu'une place se libère : elles sont en phase avancée de leur recours ou parfois même ont déjà obtenu le statut.

Pour faire face à la première situation, la DPM a modifié le 24 février 2005 les critères d'accès en CADA : désormais, peuvent être admis en CADA les demandeurs d'asile en phase de recours, dès lors que l'APS leur a été délivrée depuis six mois au plus.

¹ Société Nationale de Construction pour les TRAvailleurs et Accueil et Formation, dite AFTAM.

Dans le deuxième cas, il faudrait que les personnes qui viennent d'obtenir le statut puissent être accueillies en CPH. Or, c'est impossible puisque les places de CPH sont réservées aux sortants de CADA, ce afin de rendre plus fluide le dispositif national d'accueil. Elles sont donc bloquées à l'hôtel, avec toutes les difficultés que cela implique pour une vie familiale normale et les obstacles que met cette situation à l'amorce de leur parcours d'insertion. Sans parler des coûts qu'engendre ce mode d'hébergement pour le budget de l'Etat.

Ces premiers constats amènent à s'interroger sur les implications d'une réduction pérenne des délais de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié sur le dispositif national d'accueil.

La diminution des délais de procédure devrait potentiellement contribuer à faire baisser la durée du séjour dans les CADA, mais il n'y a aucune raison d'espérer que cette diminution s'accompagne d'une accélération de la délivrance par les administrations de l'ensemble des documents nécessaires pour amorcer le processus d'insertion des réfugiés statutaires. Or, nous l'avons vu, l'obstacle essentiel à la fluidité du dispositif national d'accueil réside dans les difficultés de sortie de CADA de ces réfugiés.

Deux voies complémentaires peuvent être explorées.

La première serait un effort important en faveur des réfugiés venant d'obtenir le statut. Cet effort peut prendre différentes formes : accroissement du nombre de places en CPH, mise en place de mesures nouvelles favorisant l'accès des réfugiés au logement social ou privé, par exemple par le développement de mécanismes de garantie du paiement des loyers, mais également accroissement des moyens consacrés à la formation professionnelle des réfugiés.

La seconde consisterait à tirer les conséquences du raccourcissement des procédures quant à la conception même du dispositif national d'accueil. Paradoxalement, en effet, ce raccourcissement apporte des arguments supplémentaires à ceux déjà avancés par France Terre d'Asile pour demander une atténuation de la différence entre CADA et CPH du point de vue de la préparation à l'insertion. Commencer dès l'entrée en CADA l'apprentissage du français contribuerait à lever un obstacle majeur à l'insertion de ceux des pensionnaires des CADA qui obtiennent le statut. Sans maîtrise suffisante du français, comment accéder à un logement, à une formation professionnelle puis à l'emploi ? Le coût engendré par l'introduction de l'enseignement du français serait très largement compensé par les gains de temps réalisés sur la durée de la période de préparation à l'insertion.

Adopter de telles mesures est à la fois indispensable et souhaitable. Indispensable pour assurer la cohérence des réformes entreprises et améliorer la fluidité du DNA. Souhaitable, pour permettre à une proportion plus élevée qu'aujourd'hui de demandeurs d'asile de bénéficier d'un accueil en CADA qui assure, cela est maintenant établi, de deux à cinq fois plus de chances, selon les nationalités, de se voir reconnaître la qualité de réfugié.

** Membre du Conseil d'Administration
de France Terre d'Asile*



Urgence sociale, le rôle des élus

Francine BAVAY *

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie tout d'abord pour votre invitation.

Je suis heureuse d'être parmi vous pour cette journée de réflexion sur l'arbitraire et les injustices liés au droit d'asile et à ses conditions de réalisation en France.

La semaine dernière, nous avons organisé au Conseil régional une rencontre sur le thème des urgences sociales où nous avons bien sûr débattu des problématiques d'hébergement et de d'accès au logement. La situation des demandeurs d'asile a été soulignée, mais je crois qu'il est bon de redire à quel point la réalité est sombre.

Le dispositif d'hébergement d'urgence est saturé et inadapté

Malgré les efforts réalisés ces dernières années pour augmenter la capacité d'accueil, plus de 2.000 places CADA supplémentaires en 2003, plus de 1.200 places AUDA, plus de 1.800 Etat/Sonacotra/AFTAM, je crois qu'il faut rappeler qu'au niveau national seuls 20% des besoins théoriques sont couverts.

Si la saturation du dispositif est principalement due à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés statutaires, leur présence prolongée dans les dispositifs d'accueil est devenu le principal facteur du blocage.

L'impossibilité de bénéficier dans des délais rapides d'un accès au logement de droit commun oblige à avoir recours de façon croissante à des solutions alternatives. L'accueil en CHRS ou structures d'urgence pose plusieurs problèmes : ces structures ont un nombre de places limité ; elles ne sont pas en capacité d'assurer le suivi spécifique que ces populations requièrent ; l'accueil des demandeurs d'asile conduit à exclure les publics pour lesquels ces structures ont été conçues. Les demandeurs d'asile représentent jusqu'à 60% de la population hébergée.

Quant à la formule coûteuse du placement en chambres d'hôtel, l'incendie de la rue de Provence n'a fait que rappeler à quel point ils sont vétustes, suroccupés et appliquent des tarifs prohibitifs : 15 à 20 euros par jour et par personne y compris pour les bébés.

Si un comptage précis reste difficile à réaliser, il semble néanmoins qu'autant de demandeurs d'asile soient hébergés en hôtel qu'en CADA.

L'état sanitaire des personnes accueillies dans l'ensemble de ces dispositifs est particulièrement inquiétant : états dépressifs fréquents (31%), maladies respiratoires (24%), séquelles d'accident ou de maladie grave (20%), maladies du système digestif (14%), désordres alimentaires importants (13%), maladies du foie (12%) ou encore maladies de la peau (11%).

Par ailleurs, l'Ile-de-France a vu réapparaître des bidonvilles, dans plusieurs départements, principalement la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, le Val-d'Oise et le Val-de-Marne, essentiellement occupés par les Roms.

Aujourd'hui, le nombre de Roms migrants installés en Ile-de-France est relativement stable (2.500 à 2.700 personnes) et représente environ 500 familles constituées d'une vingtaine de groupes installés sur 31 lieux de vie, dans tous les départements franciliens, hors les Hauts-de-Seine.

Leur statut administratif mal déterminé (demandeurs d'asile territorial, demandeurs d'asile politique, touristes) les oblige à vivre sur des non-lieux, terrains non-autorisés, véritables interstices des villes, où ils vivent dans de vieilles caravanes délabrées ou dans des habitations de fortune, bricolées à l'aide de planches, vieux sacs, cartons, matériaux de récupération, souvent adossées à des caravanes, créant de véritables bidonvilles insalubres, sans eau ni électricité, d'où ils sont régulièrement expulsés.

La précarité de leur situation ne leur permet pas d'avoir accès aux soins les plus élémentaires. Leur état sanitaire est étroitement lié aux conditions de vie et au retard pris dans l'accès aux soins (tant dans le pays d'origine qu'en France) :

- mortalité néonatale précoce (0/1 mois) : 9 fois supérieure à la moyenne française,
- mortalité infantile (0/1 an) : 5 fois plus importante,
- espérance de vie : de 15 à 20 ans inférieure à celle de la population française.

La situation générale des demandeurs d'asile s'est aggravée avec l'application de la loi sur la sécurité intérieure qui légitime les expulsions et la destruction des habitations et de leur contenu.

Le rejet quasi systématique des demandes d'asile, la lenteur et la complexité des dossiers traités et le refus gouvernemental de régularisation de masse rappellent journellement la dégradation des conditions d'exercice du droit d'asile à laquelle nous devons faire face.

Les restrictions budgétaires sont criantes

La comparaison des crédits laisse en effet apparaître un déficit de plusieurs dizaines de millions. Les 155 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale laissent les structures d'accueil et les associations exsangues.

L'inquiétude et le désarroi de l'ensemble des acteurs sociaux intervenant auprès de ces populations ne cessent de croître.

Le dispositif ALT, permettant de ne payer qu'un faible résiduel de leur loyer et qui bénéficiait aux demandeurs d'asile notamment, a été largement restreint par les dernières coupes budgétaires.

Le contexte général de crise du logement empêche la sortie du dispositif d'urgence

La construction de logements nouveaux demeure insuffisante au regard de la demande exprimée. Le coût du foncier est supérieur en Ile-de-France de 30 à 100% à ceux de grandes agglomérations ; celui des loyers est prohibitif ; les logements sociaux sont trop peu nombreux et souvent inadaptés à la demande (manque de logements de plus de quatre pièces).

Autant de phénomènes qui handicapent fortement l'accès au logement de droit commun, entravent le parcours d'insertion, obligeant les personnes en grande difficulté à se maintenir en établissements d'hébergement d'urgence.

Face à cette situation plusieurs collectivités ont déjà décidé d'agir

Vous le savez, le Conseil régional s'est engagé à agir depuis plusieurs années déjà. Plus de 11 millions d'euros ont été dépensés en faveur des dispositifs d'accueil. Ils ont permis de contribuer à l'humanisation-restructuration-créeation de plus de 3.372 places, dont plus de 715 nouvelles. Notre action a ainsi permis de développer le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence francilien à hauteur de 10% environ.

Vous le savez également, ces dispositifs étaient complétés par une aide régionale en faveur des projets et programmes visant à la prévention et à la lutte contre les exclusions. Près de 56 projets et programmes triennaux en faveur de l'aide et du secours d'urgence et 44 projets et programmes à destination des femmes en difficulté ont été soutenus pour un montant total affecté de 1.868.000 €.

Mais nous sommes encore bien loin du compte.

C'est pourquoi je soumettrai au vote des élues au prochain conseil régional un rapport nous permettant :

- de soutenir plus largement les structures d'accueil ;
- de définir un nouveau dispositif visant à soutenir les collectivités qui désirent s'engager dans l'éradication des bidonvilles ;
- d'augmenter notre aide aux projets visant à améliorer la prise en compte des situations d'urgence sociale et ayant pour objectifs l'accompagnement social et l'insertion sociale ; l'accès aux droits fondamentaux (aide alimentaire et vestimentaire, santé, soins, logement, droits, etc.) ; l'insertion scolaire, professionnelle, culturelle ; la lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme ; la prévention et l'éducation à la santé, la prévention et la lutte contre les violences.

Mais il nous faut nous projeter je crois bien au-delà.

Tous ici, associations, élu-e-s de collectivités territoriales, représentants de l'Etat, sommes concernés. Une coordination durable de l'ensemble des moyens et des volontés, l'élaboration de programmes communs mutualisés nous permettraient de concourir encore plus efficacement au traitement de ces situations et d'apporter notre concours aux personnes auxquelles nous devons je crois une insertion durable sur notre territoire et des conditions de vie dignes.

Je voudrais rappeler que si les réfugiés sont victimes d'injustice une fois arrivés sur notre territoire, la première injustice pour eux est celle qui a eu lieu dans leur pays et qui les a contraints à le fuir. Ne l'oublions pas.

** Vice-Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France
Chargée des solidarités, de l'action sociale et de la santé*

Le droit d'asile à la dérive

Serge BLISKO *

La situation du droit d'asile, au delà des chiffres eux-mêmes, me semble aujourd'hui inquiétante. Cela tient surtout à l'état du débat public où les concepts dérivent de plus en plus, ce qui à mon sens est le symptôme de la dérive des pratiques mêmes. C'est donc à ce niveau que notre rôle de sentinelle parlementaire doit être complémentaire de celui des associations.

Aujourd'hui, immigration et asile sont totalement confondus dans la bouche des responsables administratifs, politiques, médiatiques, au point d'être superposés. Les déboutés du droit d'asile deviennent ainsi des immigrés. Quels que soient nos efforts pour essayer de distinguer les deux catégories, on rencontre une incompréhension qui frise parfois la goguenardise.

Le 12 mai 2005, la Mission d'Evaluation et de Contrôle de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale auditionne le Directeur de l'OFPPA et le Président de la Commission des Recours des Réfugiés au sujet de l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile. On note d'ailleurs que l'abord est d'emblée financier. L'Hémicycle, journal qui relate les travaux des parlementaires, déclare : *« Conclusion encourageante - délais et procédures en voie d'amélioration »*. On peut ici s'interroger sur l'ambiguïté d'une telle évolution. S'il est préférable que cela soit plus rapide, il ne faut pas que cela aille trop vite non plus. De même qu'il est préférable qu'il y ait des moyens supplémentaires, car il est vrai que l'examen des situations peut pâtir de cette rapidité, en termes d'objectivité, de partialité, d'empathie.

On a effectivement recruté des contractuels, ce qui a pour conséquence, nous dit-on, de résorber les stocks : *« on va pouvoir diminuer les stocks ; nous pouvons juger 65.000 affaires en 2004 et nous pourrions monter jusqu'à 74.000 cette année »* déclare le Président de la CRR, pourtant homme de qualité, et magistrat de surcroît.

Pour le Président de la Commission, il ne restait qu'une ombre au tableau : la transposition de la Directive 2004/83 CE du Conseil du 29 avril 2004, et qui doit entrer en vigueur en 2006. Cette transposition obligera ceux qui travaillent sur ces questions à fournir un avocat au demandeur d'asile. *« Le texte européen supprime le refus d'aide juridictionnelle*

lorsque le réfugié est entré illégalement sur le territoire. Tous ceux qui ne pourront se payer un avocat (c'est-à-dire 88% des demandeurs d'asile) demanderont une aide juridictionnelle », a-t-il expliqué, en ajoutant : *« les recours vont augmenter. Il faudra alors 40 jours supplémentaires »*.

Ce qui domine aujourd'hui, c'est la confusion autour des mots, celui de « précipitation » étant pris pour « efficacité ». Et quand on demande effectivement le respect des droits qui est en l'occurrence la transposition d'une directive européenne, on estime que cela risque de gêner le fonctionnement normal de l'OFPPA ou de la Commission des Recours.

Les dérives à la fois intellectuelles, administratives et juridiques qui rendent notre tâche de plus en plus difficile, méritent donc d'être mises en lumière.

Il est vrai que nous étions d'une certaine manière les champions d'Europe au niveau des demandes d'asile en 2004. Mais avec 65.000 demandeurs d'asile, dont 10% sont reconnus réfugiés en première instance, nous ne pouvons pas crier à l'invasion.

On voit en tout cas que la connexité avec la question de l'immigration est tout à fait pernicieuse car ni les chiffres, ni les concepts, ni les origines, ni les parcours, ni les motivations des gens à demander l'application de la Convention ne sont communes. Pour ce petit nombre de personnes, dont beaucoup ont des parcours dramatiques, il faut rendre plus aisé le parcours de la demande d'asile.

Je plaide pour une pratique administrative et politique nettement plus ouverte afin qu'effectivement, nous sortions de ce débat en ayant l'impression que nous ne sommes pas une sorte de forteresse assiégée où l'on enferme les exilés aux frontières de l'Europe, comme le reste de l'Europe souhaiterait le devenir, si ce n'est pas déjà le cas. Je plaide enfin pour que nous puissions renouer avec ce qui fit notre grandeur dans les années 50 et au lendemain de la deuxième guerre mondiale.

* Député de Paris

Pour une réelle volonté politique

Etienne PINTE *

L'analyse de la réforme du droit d'asile de 2003 et de son impact s'inscrit directement dans notre débat. Bien que j'aie été le seul de la majorité actuelle à ne pas l'avoir votée, mon jugement sera aussi objectif que possible.

Force est de reconnaître que cette loi a apporté un certain nombre d'avancées sur le plan des principes. Ainsi en est-il de la suppression de l'asile territorial, remplacé par la protection subsidiaire. Ainsi en est-il de la notion d'agent de persécution élargie aux auteurs non étatiques de violations des droits humains. Enfin, la troisième avancée a été de rationaliser les procédures grâce à la mise en place du fameux guichet unique, de façon à accélérer le traitement des dossiers de demande d'asile.

Aujourd'hui, dix-huit mois après son entrée en vigueur, on peut s'interroger sur l'esprit dans lequel cette loi a été appliquée. Il faut reconnaître qu'il y a eu une accélération des délais de procédure. En effet, nous sommes passés de 18 à 24 mois, toutes instances confondues, à en moyenne 6 mois, en tout cas pour les nouvelles demandes.

La question préalable porte cependant sur ce que l'on souhaite en matière de droit d'asile, et sur la façon de respecter ce droit. Il est évidemment illusoire de vouloir accueillir tout le monde, sinon quelle serait la pertinence de l'existence d'organismes tels que l'OFPRA ou la Commission de recours ? A partir de là, on peut analyser de façon critique l'application de la loi.

Il est flagrant que l'application de la loi souffre de nombreuses dérives, non plus au niveau quantitatif mais qualitatif, principalement sur le plan humain. **Accueillir celui qui se prétend persécuté** dans son pays d'origine est fondamental, et la première étape de cet accueil doit être digne. Aujourd'hui, 20% des demandeurs d'asile sont accueillis en CADA, bénéficiant ainsi d'un accompagnement social, sanitaire, juridique..., ce qui leur permet de défendre au mieux leur dossier. Or, sur ces 20%, 70% obtiennent le statut de réfugié, ce qui signifie que ceux qui n'ont pas été accompagnés en pâtissent, puisque seuls 15% d'entre eux obtiennent le statut.

Le problème de l'accueil doit donc être traité de façon primordiale. D'aucuns pensent que les insuffisances dans l'accueil sont liées à des questions financières, mais il ne semble pas que la variable de l'ajustement économique, financier et budgétaire soit une réponse convaincante. D'autres, non sans cynisme, y voient une manière de dissuader les demandeurs d'asile de venir en France, ce qui est une explication décalée par rapport à la réalité sur le terrain. J'ai ainsi rencontré à Lyon un couple de Russes avec deux fillettes qui étaient étonnés d'être si mal accueillis en France, logeant sur un chantier la nuit, alors qu'en Allemagne, ils étaient convenablement accueillis. C'est lorsqu'ils ont été déboutés en Allemagne qu'ils sont venus en France en espérant que le statut serait plus accessible.

Le deuxième problème concerne la défense. Il est évident que ceux qui n'ont pas d'avocat ou qui n'ont pas l'aide juridictionnelle ne peuvent se défendre dans de bonnes conditions. Or, sans défense digne de ce nom, l'application du droit constitutionnel qu'est celui de l'asile est vaine.

La troisième insuffisance au niveau de l'accueil est de taille ; elle concerne **l'inadaptation des services dépassés par la charge de travail et le nombre de dossiers à instruire**, au point que certains qualifient le travail l'OFPRA et de la Commission des Recours d'« abattage ». On a certes augmenté le nombre de personnes qui s'occupent de l'instruction des dossiers, en envisageant de réduire d'ici la fin de l'année le nombre de contractuels embauchés une fois les « stocks » épuisés. Pour autant, le délai d'instruction a été réduit. Il importe évidemment de conserver des délais qui soient raisonnables, revenir à des délais de vingt-quatre mois, si ce n'est plus, mettrait les déboutés du droit d'asile dans une situation humainement intenable. En effet, plus le délai s'allonge et plus il devient problématique de renvoyer des personnes qui se sont entre-temps mariées, qui ont eu des enfants, qui les ont scolarisés, autrement dit qui ont commencé à s'intégrer sur le territoire national. La rapidité du traitement est donc positive en soi, mais il ne faudrait pas que cela nuise à sa qualité. Cela me conduit à insister pour que les contractuels qui ont été recrutés temporairement soient maintenus, et leur nombre doublé, et ce afin que les dossiers soient convenablement

traités tant sur le plan humain, juridique que social. Au-delà de ces questions liées au strict problème de l'accueil, il y a celle de **la sortie des personnes des structures d'accueil**, à la fois les demandeurs d'asile déboutés et ceux qui ont obtenu le statut.

Les structures d'hébergement étant insuffisantes aussi bien en amont qu'en aval des CADA, il y a un effet d'engorgement qu'on ne sait comment résoudre. Cela se greffe sur la crise plus générale du logement qui sévit en France, et principalement du logement social. Or, au-delà des réfugiés, nous recevons chaque année des dizaines de milliers d'hommes et de femmes en situation régulière (entre 100.000 et 140.000) qu'il faut accueillir dans de bonnes conditions afin qu'ils ne se retrouvent pas dans des situations inextricables par la suite sur le plan de l'emploi ou de la formation.

Les interrogations ne se limitent malheureusement pas aux seuls problèmes matériels. **La notion de «pays sûr»** laisse en effet plus que perplexe. Comment déterminer par exemple, dans le cadre des procédures d'urgence, les cas qu'il faut traiter de façon prioritaire ? La Communauté Européenne a essayé de se mettre d'accord sur ce sujet, dans la mesure où chaque pays a ses critères, qui diffèrent selon les histoires particulières ; ainsi, les Britanniques sont plus souples vis-à-vis des pays du Commonwealth tandis que les Français sont plus favorables aux pays de son ancien empire colonial. On attend donc une directive qui marque un minimum de consensus. Une liste doit nous être proposée au prochain conseil d'administration de l'OFPPA, bien que dès le départ, j'aie émis des réserves. Même si nous avons une certaine indulgence vis-à-vis de certains pays avec lesquels nous avons une histoire commune, nous ne pouvons accepter un pays qui laisse à désirer sur le plan des droits humains. Peut-on ainsi accepter un pays qui pratique la peine de mort ? Ou encore un pays qui tolère, juridiquement ou non, l'excision des femmes ? Or, il est certain que la liste comportera des pays qui contreviennent aux droits fondamentaux de l'homme.

Le décret du 31 mai 2005 mérite également qu'on s'y attarde. Il oblige aujourd'hui les personnes qui veulent demander l'asile à payer l'interprète ou le traducteur, en même temps qu'il impose l'usage du français pour exprimer sa demande. Exiger cela de personnes le plus souvent démunies lorsqu'elles arrivent en France relève d'un déni du droit d'asile.

Enfin, le dernier point qui doit être soulevé dans le cadre d'une réflexion sur l'accueil est celui de **la régularisation**. La régularisation massive ne semble pas être une solution satisfaisante. Cela remettrait d'abord en cause la définition, voire la pertinence de l'existence d'un « droit d'asile ». Suivre en cela l'exemple de l'Italie ou de l'Espagne risquerait ensuite d'aggraver la situation au lieu de la régler.

Quoi qu'il en soit, je reste persuadé qu'au-delà d'un problème de moyens sur les plans qualitatifs et quantitatifs, il s'agit avant tout d'une question de volonté politique. C'est donc sur cette volonté qu'il faut agir, afin que l'image de notre pays, encore aujourd'hui symbole des droits de l'homme aux quatre coins du monde, ne soit pas ternie. Fermeté, oui, mais aussi humanisme et justice.

** Maire de Versailles, député des Yvelines,
membre du conseil d'administration de l'OFPPA*



Comment sortir de la crise de l'accueil des demandeurs d'asile ?

Pierre HENRY *

En introduction, je voudrais vous faire part, moi aussi, d'un constat et d'une attitude que je crois nécessaire d'avoir sur la question des migrations, avant d'en venir au cœur de mon sujet.

Le constat est celui de l'immense désarroi qui frappe aujourd'hui toutes celles et tous ceux qui ont choisi de travailler dans le secteur social, au service des plus démunis et plus particulièrement au service des étrangers. Ce désarroi, annonciateur de colère, qui est, comme chacun sait, toujours mauvaise conseillère, ne frappe pas simplement les travailleurs du social qui chaque jour sont au contact des populations. Ce désarroi est aussi celui, et c'est nouveau, de celles et ceux chargés d'appliquer les politiques publiques dans les départements. Agents des DDASS, inspecteurs, directeurs, ils sont bien souvent en première ligne pour faire respecter le droit au profit des plus vulnérables, à nos côtés, chaque jour. Cela fait huit ans que je travaille avec eux, en partenariat et je n'ai jamais vu un tel découragement, une telle crise de sens dans l'appareil d'Etat social.

Injonctions contradictoires, changement de pied permanent, manque drastique de crédits, illisibilité des dispositifs, prise en otage des associations et des populations. Vous croyez que j'exagère ? Et bien, c'est la réalité.

Un jour, on baisse les crédits ALT avant de s'apercevoir que c'est là un dispositif performant et que sa suppression entraînera des surcoûts du côté de l'hébergement d'urgence ; un autre jour, on demande de mettre en place un dispositif d'autonomisation des réfugiés statutaires avant de dire finalement : *« Je ne peux pas honorer la parole de l'Etat parce que Bercy a fait des calculs et s'est aperçu que le social était budgétivore... »* Je pourrais multiplier ainsi les exemples, dont le plus fameux est évidemment le coût faramineux des 19.000 places d'urgence.

Ce n'est pas le social qui est budgétivore, mais plutôt la confusion des politiques publiques, l'incapacité à anticiper, la volonté de nier la réalité par peur du fameux appel d'air. Le constat est celui d'un immense chantier au milieu duquel nous sommes, place qui

n'est guère confortable, ni conforme à la dignité. C'est pourquoi nous devons faire des propositions compréhensibles, audibles pour la population et conforme à nos valeurs et traditions, ce qui n'interdit pas d'innover, d'imaginer.

Il faut le faire avec humilité... Il n'y a pas de formule magique, la question des migrations est complexe, elle échappe à la logique binaire des extrêmes, tout le monde rentre, tout le monde sort... cela est d'une égale stupidité.

Humilité devant les mouvements du monde. Je prends souvent un exemple : imaginez un jeune Sierra-Léonais qui a la chance de savoir lire parce qu'il a été scolarisé et qui tombe sur les statistiques de l'OMS, qui apprend que l'espérance de vie moyenne en Sierra Léone - il le voit bien autour de lui - est de 35 ans alors qu'elle est de 80 ans en France et dans la plupart des pays de la vieille Europe, que penseriez-vous à sa place ? La politique de migrations est l'une des plus difficiles qui soit parce qu'elle se heurte toujours à la volonté des individus dans un monde aux dimensions de plus en plus réduites.

Donc, humilité et vigilance parce que l'offensive sur les droits de l'Homme est globale, sournoise et que si l'on n'y prend garde, on jettera bientôt le bébé avec l'eau du bain.

Deux exemples : avez-vous entendu la petite musique sur le modèle danois ?

Avez-vous entendu la grosse caisse sur les quotas ? Moi, le Danemark, pauvre Français que je suis, j'en avais l'image un peu floue de la *sociale démocratie*. Alors, je suis allé chercher des informations sur Internet et là, d'un seul coup je me suis souvenu qu'au Danemark avait eu lieu des élections en 2002.

Le Danemark, aujourd'hui c'est une coalition de droite conservatrice qui s'appuie sur l'extrême droite qui gouverne. Le Parti du peuple danois, l'équivalent du front national, fait 13 %. Et bien, en matière d'immigration et d'asile, le modèle danois a été drastique. De 12.512 demandes d'asile en 2001

nous sommes passés à 3.222 en 2004. Le taux des demandes acceptées a chuté de 53 % à 10 %, les demandes de regroupement familial ont été divisées par trois. Donc, le Danemark, c'est surtout un révélateur de certains desseins stratégiques et je suis étonné que personne, jusqu'ici, ne l'ait relevé.

Les quotas ? Si j'en parle ici, c'est parce qu'il faut lire ce que disent ceux qui aspirent à nous gouverner ou qui nous gouvernent. Nicolas Sarkozy a dit qu'il fallait choisir « catégorie par catégorie » ceux des étrangers qui pourront venir. Précisions du Premier Ministre : ce ne sont pas des critères ethniques ou nationaux, mais des critères professionnels ; ouf, les belles âmes que nous sommes sont rassurées. Et bien, pas tout à fait : « catégorie par catégorie », cela peut-il vouloir dire continger le regroupement familial ? Réponse de Nicolas Sarkozy : « Je vais être plus attentif aux conditions de regroupement familial ». Plus attentif ? Aujourd'hui, pour en bénéficier, pour un couple, il faut avoir un logement de 16 m² + 9 m² par personne supplémentaire et au minimum le SMIC. Soit une durée moyenne d'attente de deux ans. Ah, oui, bien sûr, j'oubliais, le droit de vivre en famille est un droit constitutionnel.

Catégorie par catégorie, cela veut-il dire continger le droit d'asile ? Réponse de Monsieur Marchiani, député UMP : « La France doit pouvoir choisir dans chaque catégorie d'immigrés qui elle veut ; selon moi, cela concerne aussi bien la migration de travail, le regroupement familial, le droit d'asile ». Fin de citation. Je vous mets en garde : ne croyez pas que nous soyons protégés par le fait que le droit d'asile soit un droit constitutionnel : il existe bien des moyens de le continger.

Catégorie par catégorie : s'agit-il alors de continger le droit pour un Français, une Française de se marier avec un étranger non communautaire ? Monsieur Sarkozy a la réponse : il s'agit de déclarer la guerre aux mariages blancs, imaginant - parce que rien de fiable n'existe sur ce sujet - une immense fraude au mariage. Si je suis généraliste ici, dans un colloque sur le droit d'asile, c'est que vous ne devez vous faire aucune illusion : l'offensive sera globale et massive. Elle concernera tous les secteurs, alors que la bonne méthode serait de combiner le respect des conventions signées avec le droit légitime d'un Etat à organiser dans la dignité l'accueil des populations primo-arrivantes.

Sur notre segment, les constats sont multiples, nombreux, de qualité. Je vais m'appuyer sur le dernier dans l'ordre chronologique.

Il s'agit du rapport de l'IGAS, sorti en janvier 2004.

Que dit-il ?

Le dispositif d'hébergement est déstabilisé par la pression des demandes et par le problème des sorties. 20 à 25 % des capacités sont occupées par des déboutés ou des réfugiés. 15 % des places CHRS sont occupées par des demandeurs d'asile. 70 % des places d'urgence sont occupées par des demandeurs d'asile.

L'hébergement des demandeurs d'asile est géré au jour le jour, les crédits pérennes étant largement insuffisants.

Le système d'asile est inégalitaire : 70 % de taux de reconnaissance en centres, 16 % pour les personnes sans accompagnement, à l'extérieur.

La prise en charge est paradoxale. Elle impose d'héberger des personnes sans droit au séjour, alors que le législateur a prévu des sanctions contre l'aide au séjour irrégulier.

Cela, c'est le rapport de l'IGAS.

Que dit à présent le rapport de la mission de la commission des finances (juin 2005) ?

146 millions d'euros ont été inscrits en crédits en 2004 pour le dispositif pérenne ; et comme cela ne suffisait pas, comme chaque année depuis 1999, on a rajouté de l'argent par décret d'avance : 121 millions en 2004. Je ne suis pas mathématicien, vous non plus. Mais, 146 + 121, cela doit faire 267 millions d'euros pour l'année 2004.

Que croyez-vous qu'ait fait le législateur ? Que feriez-vous si vous aviez à voter les crédits pour 2005 ? Sauf circonstance exceptionnelle, vous voteriez au minimum la somme de 267 millions. Non... les Parlementaires, eux, se sont contentés de 175 millions pour 2005. Le rapporteur, Madame des Esgaulx, député UMP de Gironde, dit textuellement qu'elle désapprouve ces procédés de cavalerie. Quelle en est la conséquence au mois de juin ? Les caisses sont vides et personne ne sait comment faire. Ou plutôt si : ou c'est tout le monde à la rue, ou c'est de nouveaux décrets d'avance. Voilà pour la méthode. Mais continuons encore un peu. Savez-vous combien il y a de places d'urgence dans ce pays pour l'hébergement des demandeurs d'asile ? 19.000. Vous savez, ces places d'urgence en hôtel ne sont pas haut de gamme, coûtent cher, ne sont pas sécurisées, ne proposent aucun accompagnement, ne créent aucun emploi, qui au final n'enrichissent que quelques hôteliers que la décence m'interdit de nommer plus avant.

Donc, 19.000 places + 15.000 places de CADA, cela fait 34.000 places théoriques, pour un coût de 267 millions, auxquels s'ajoutent environ 70 millions d'allocations d'insertion et quelques faux-frais sur les dégâts d'un tel dispositif. Cela fait au bas mot aux alentours de 350 millions.

Savez-vous combien coûterait 30.000 places d'hébergement pérenne ? 268 millions. Chacun peut prendre sa calculatrice et vérifier.

Manifestement, à Bercy, ce calcul doit être trop simple pour être intégré dans le crâne de nos chers « têtes d'œuf » ?

Nos propositions sont connues.

Il convient tout d'abord d'**améliorer le système français d'accueil des demandeurs d'asile** en faisant de l'hébergement le pilier de la réponse sociale. Il s'agit pour cela de créer 15.000 places supplémentaires en CADA afin de proposer un hébergement et un accompagnement systématiques, de poursuivre la politique de répartition régionale des places CADA et de réaffirmer la mission de chaque dispositif. Il s'agira également de faire évoluer le système d'accueil en hôtel en négociant une transformation des hôtels, autant que possible en CADA ou en « hôtel social » et en créant un système d'information unique pour connaître en temps réel les disponibilités en termes de places.

Il convient également d'**améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile** par la généralisation des plates-formes (avec pour missions l'accueil et la

domiciliation, l'accès à l'hébergement, l'information sur la procédure de demande d'asile et sur les droits sociaux et la scolarisation), la transformation des CADA en CADAR afin de favoriser l'autonomie et l'intégration des personnes et le renforcement du système d'apprentissage linguistique.

Il faut ensuite **sortir les familles déboutées de l'impasse**. Il convient tout d'abord de réexaminer la situation individuelle de ces familles et de proposer une régularisation à titre humanitaire pour les familles déboutées hébergées dans les structures à financement public (par exemple lorsqu'un enfant est né en France et a plus de 2 ans, lorsque l'enfant est scolarisé depuis plus d'un an, lorsque la famille démontre une réelle volonté d'insertion ou présente des aptitudes professionnelles, ou lorsque la famille est de fait inexpulsable en raison des articles 3 ou 8 de la CEDH). Il convient également de relancer la politique de retour volontaire en identifiant les responsabilités de tels programmes autour d'un même opérateur (OMI ou future agence), en créant un nouvel outil incitatif au retour (proposant par exemple une formation professionnelle pour les familles acceptant le retour volontaire, un pécule suffisant et un suivi sur place).

** Directeur Général
de France Terre d'Asile*



Relever le défi de la justice et de la dignité de l'homme

Jacques RIBS *

Il n'est possible de répondre utilement à la question posée par notre colloque *Asile : sortir de l'arbitraire et de l'injustice* que sous un double éclairage : celui du respect strict de l'esprit et de la lettre de la Convention de Genève et celui du respect inconditionnel de la dignité humaine.

Examinons les successivement.

Premier élément fondamental : respect de la Convention de Genève

On ne rappellera jamais assez que la Convention de Genève, pacte international ratifié par cent cinquante quatre États, d'une force juridique supérieure à la loi, avec la conséquence que seul le ministère des Affaires étrangères doit être compétent pour en gérer les effets, impose à tous les États signataires de recevoir comme réfugié *« toute personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui justifie craindre avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de son pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays où elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »*

Notre pays est donc contraint de la recevoir pour entendre sa requête et ses justifications que sa situation est bien conforme à l'article 1A de la Convention.

Ceci exclut, dès lors, toutes les tentations actuelles de camps extérieurs à l'Union Européenne – de préférence au cœur du désert libyen – où seraient parqués les demandeurs d'asile, en leur interdisant l'accès au territoire du pays auquel ils souhaitent demander l'asile.

Cela pose problème aussi en ce qui concerne les dispositions des conventions de Dublin imposant de présenter sa demande, non dans le pays de son choix, mais dans celui de première arrivée, règle d'autant plus critiquable, même en fait, que l'intéressé pourrait sans doute, dans l'intérêt de tout le monde, trouver de meilleures connexions et donc une meilleure insertion dans le pays qu'il a choisi.

Doit également être écartée, par voie de conséquence, toute forme de liste de pays sûrs et de procédures prioritaires.

Le respect de la Convention de Genève impose de permettre au demandeur de justifier, dans des conditions loyales, qu'il remplit les conditions de l'article 1A de la convention et, sauf à être délibérément déloyal, à le mettre en mesure de comprendre parfaitement la langue du pays d'accueil et les exigences du système juridique du pays d'accueil, d'autant qu'en France il est imposé que la demande, complète et rédigée en français, soit déposée dans les 21 jours de la présentation en préfecture. Il s'en déduit, pour satisfaire à cette loyauté, la nécessité de l'assistance d'un interprète, d'une audition obligatoire, au cours de laquelle serait facilitée la maïeutique nécessaire et non d'un interrogatoire de type policier mené à charge, visant à rechercher essentiellement les contradictions, les obscurités ou les défaillances de mémoire, comme le montre admirablement Jean-Michel Bélorgey dans l'article « Du récit de persécution » qu'il a donné pour la dernière livraison de notre revue Pro Asile. Il se pose de manière très sérieuse la question de savoir si cette manière de procéder est conforme à l'article 61 de la Convention européenne des droits d'Homme. C'est une question qu'il faudrait approfondir, d'autant qu'il se déduit également, de cette condition de loyauté à l'égard de la Convention de Genève, la nécessité d'une assistance juridique dans la préparation du dossier, s'agissant ici, au surplus, d'un système juridique d'une extrême complexité, où les spécialistes eux-mêmes s'y perdent parfois.

Or, le père Ubu règne sur ce secteur, où l'aide juridictionnelle est réservée à ceux qui sont entrés régulièrement sur notre territoire, comme si, avant de fuir son pays en catastrophe, le premier geste du persécuté était d'aller demander sagement un visa à notre consulat.

Il faut arrêter cette hypocrisie !

Sans doute les demandeurs hébergés en CADA jouissent-ils de cette aide linguistique et juridique et, ô miracle, le taux de reconnaissance, pour les mêmes nationalités, passe de 28 % à 70 % lorsqu'elles sont hébergées en CADA, ce qui est la démonstration éclatante de ce qui est avancé. Malheureusement, 15 % seulement des demandeurs sont hébergés en CADA et l'inégalité face aux exigences de la Convention de Genève devient alors inacceptable.

Ces chiffres montrent clairement, à eux seuls, qu'il ne peut donc qu'exister une masse considérable de « faux déboutés » qui n'ont pu faire valoir normalement leurs droits, ce qui est dramatique et dont il est inadmissible de se satisfaire, surtout avec une telle ampleur.

Comme nous l'avions proposé dans notre article du *Monde* du 11 avril, il est indispensable qu'une commission, à laquelle devrait participer le mouvement associatif, soit mise en place, qui aura pour mission de vérifier officiellement l'exactitude de nos dires et, cela fait, d'organiser le réexamen des dossiers entrant dans ces catégories pour tous les déboutés qui en feront la demande.

Mais au-delà, il faudra bien, comme l'avait demandé la CNCDH en 2002, à l'unanimité, donner un statut pérenne aux déboutés inexpulsables à raison de la situation existant dans leur pays d'origine – ce qui déjà laisse à penser quant à la qualité de la décision les ayant déboutés. On a ainsi créé une sorte de clandestins officiels auxquels on refuse toute régularisation. Il faudrait leur donner un titre de séjour d'un an permettant d'attendre, dans la transparence administrative, que leur situation se clarifie.

Et, enfin, peut-on se satisfaire de la situation – qui est née du désordre entourant tout ce qui touche à l'asile – des déboutés chargés de famille tous parfaitement intégrés, résidant dans une parfaite clandestinité sur notre territoire depuis plusieurs années avec des enfants scolarisés depuis longtemps ? Il faudra bien répondre aussi à ce tragique problème autrement qu'en se voilant la face et procéder aux régularisations nécessaires.

Deuxième élément majeur. Le respect de la dignité des usagers par la mise en place d'un système d'accueil juste et égalitaire

Personne ne songerait à contester que l'hébergement en CADA permet un accompagnement linguistique, social et juridique parfaitement efficace offrant les meilleures chances de réussite devant OFPRA et CRR. Personne ne songerait à contester que la condition matérielle offerte aux demandeurs confortablement hébergés en CADA est infiniment supérieure à la situation de ceux qui se trouvent logés dans des hôtels lépreux avec une indemnité journalière de l'ordre de 10 euros sans droit au travail et laissés à l'abandon à la fois sur le plan social et sanitaire et quant à la préparation de leur dossier.

Mais, dira-t-on, l'hébergement en CADA avec tous ces avantages doit être beaucoup plus coûteux !

Pas du tout ! C'est même très exactement le contraire. L'hébergement en CADA des 19.000 personnes actuellement logées en hôtel représenterait une économie de 100 millions d'euros environ.

Nous retrouvons ici aussi le royaume du Père Ubu, qui a fait de cette affaire de l'asile une extension de son royaume.

On hérite là en effet de l'incohérence née du refus de prendre en face le problème de l'asile et de l'accumulation des solutions de bricolage et d'urgence au fil des années sans politique d'ensemble, avec sans doute l'arrière pensée cynique, jamais exprimée mais toujours présente, de la crainte de l'« appel d'air » que susciteraient de trop bonnes conditions d'accueil.

Par ailleurs, comme l'a très bien montré Jeanne-Marie Parly, le système est à la fois embouteillé par des déboutés demeurant en CADA et par des réfugiés ayant obtenu le statut mais insuffisamment autonomisés pour se débrouiller par eux-mêmes et ne trouvant pas de place dans les CPH.

Il est clair qu'il faudrait dès à présent porter le nombre de places en CADA à 40.000 pour faire au mieux et à tout le moins à 30.000, en y faisant bien entendu entrer ceux qui se trouvent aujourd'hui logés en hôtel et qui pèsent souvent anormalement sur le dispositif général d'urgence. Sur la base d'un flux de primo-arrivants escompté de 50.000, dont 20 % ne demandent jamais de secours spécifique, cela permettrait de fluidifier de manière tout à fait satisfaisante le dispositif d'accueil, tout en assurant l'équité au niveau de la présentation des demandes d'asile ainsi qu'un traitement social et linguistique satisfaisant, essentiel pour l'avenir de ceux qui obtiendraient le statut.

Et, élément fondamental, cela pourrait être réalisé à dépense à peu près constante par rapport à aujourd'hui, même sans doute légèrement inférieure.

Il est certain que cet effort devrait être assorti d'un travail en profondeur au niveau des réfugiés statutaires, que ce soit au plan du logement, de l'emploi et de la langue, triptyque fondamental de l'intégration réussie faisant sortir les réfugiés de l'assistanat, coûteux et improductif pour la collectivité française et destructeur s'il se prolonge trop pour l'intéressé.

Nous avons une expérience certaine dans ce domaine ayant traité environ le quart des intéressés dans nos plates-formes Conseils Emploi Réfugiés Formation et pourrions utilement la mobiliser au soutien d'une telle réforme.

S'y ajoute l'idée évoquée par Pierre Henry de la mise en place, plutôt que de places nouvelles d'hébergement pour réfugiés statutaires, d'une formule nouvelle de centres communs aux demandeurs d'asile et aux réfugiés statutaires qui permettrait, dans les meilleures conditions possibles, une préparation continue à l'intégration dans notre société.

Un traitement convenable du problème de l'asile nous faisant sortir de l'injustice et de l'arbitraire ne relève pas de l'utopie !

Notre expérience nous permet de dire qu'il est, au contraire, tout à fait à portée de main techniquement et financièrement.

Il n'y manque qu'une volonté politique.

La balle est dans le camp des pouvoirs publics.

Espérons qu'ils auront le souffle nécessaire pour relever ce défi, qui n'est autre en définitive, que celui de la Justice et de la dignité de l'homme.

** Président de France Terre d'Asile*

Foyer des jeunes travailleurs

«Ne pas confondre droit d'asile et politique d'immigration»

Respecter le droit d'asile

Les responsables de centres d'accueil de demandeurs d'asile des régions centre et centre-ouest sont réunis pour deux jours au COATEL.

France Terre d'Asile

Extrait d'un témoignage de José Kagame, anthropologue rwandais, aujourd'hui en France ; historien, il est professeur à l'Ecole Normale Supérieure de Paris et directeur de hautes études en sciences sociales (1).

DROIT D'ASILE

Mineurs demandeurs d'asile



France
Terre
d'Asile

ASSOCIATION REGIE PAR LA LOI
DU 1^{er} JUILLET 1901 ET RECONNUE
DE BIENFAISANCE PAR ARRETE
PREFECTORAL DU 19 FEVRIER 1993

BULLETIN D'ADHESION ET D'ABONNEMENT

A remplir et à retourner
avec votre cotisation à :

FRANCE TERRE D'ASILE
25, RUE GANNERON
75018 PARIS

TEL. 01.53.04.39.99
FAX. 01.53.04.02.40

✓ Je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je verse :

☐ 50 € Membre actif (10 € étudiants et chômeurs)

☐ 150 € Membre bienfaiteur

✓ Je m'abonne aux publications de France Terre d'Asile :
le Courrier, la revue Pro Asile, la Lettre de l'observatoire,
les cahiers du Social :

☐ Abonnement seul 50 €

✓ Je deviens adhérent de France Terre d'Asile
et je m'abonne à ses publications :

☐ Adhésion et abonnement 80 €

✓ Je soutiens l'action de France Terre d'Asile
et je fais un don de €.

IMPORTANT : L'association France Terre d'Asile est autorisée par arrêté préfectoral du 19 février 1993 à bénéficier des articles 200-3 bis-2 du code général des impôts. A ce titre, et en application de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 (Journal Officiel du 2 août 2003), tout versement (cotisations et dons) vous donne droit à une déduction d'impôt égale à 60% de son montant, dans la limite de 20% de votre revenu imposable (0.5% du chiffre d'affaires pour les entreprises).

MES COORDONNÉES

Nom : Prénom :

Adresse :

Code Postal : Ville : Tél.:

EXIL. Rajan, Merviel, Sahara et
brûlé, tous les quatre mineurs
ont fui le Sri Lanka, le Rwanda,
l'Afghanistan ou la Sierra Leone. Ils
ont débarqué un jour à Rosny sans

Les itinéraires douloureux des mineurs isolés demandeurs d'asile

Venus seuls d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est, le plus souvent pour fuir la guerre ou une calamité naturelle, environ 200 jeunes arrivent en France chaque année, où ils essaient dans les pires difficultés de se réinventer une vie.

France, deux cents enfants et jeunes
connaissent cette détresse chaque
année et vivent une situation ré-
cemment analysée dans un rapport
rédité par la « Coordination ré-
gionale de la jeunesse ». En

gés » qui dénonce une accumu-
lation de zones de non-droit et de
pratiques intégritaires dont ils sont
victimes. ■ SI L'OPÉRATION de ré-
gularisation décidée par le gouverne-
ment.

ment il y a un an tend à réduire le
nombre des mineurs étrangers sans
papiers, elle ne règle pas pour cer-
taines situations dramati-
ques.

Deux centres d'accueil vont ouvrir pour
moins de 18 ans qui arrivent sans parent
frontières françaises. En 1998, leur nom
doublé par rapport à l'an dernier. Ils vi-
ent d'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Asie.

Droit d'asile délivré au compte-gouttes

Seuls 3% des dossiers présentés sont actuellement acceptés.

Un asile en points de suspens

Le 53^{ème} centre d'accueil pour
les demandeurs d'asile a été
inauguré hier près d'Angoulême.