

Le dispositif national d'accueil entre bienveillance et méfiance

Gilles DESRUMAUX*

**Les paradoxes de la politique
française de l'asile pose des
questions sur le sens des
missions confiées aux
professionnels dans le cadre du
dispositif national d'accueil des
demandeurs d'asile : les
protéger ? Se protéger d'eux ?
Les surveiller et les contrôler ?...**

*« Accueillir l'étranger, il faut bien que
ce soit aussi éprouver son intrusion. »
Jean-Luc Nancy*

Les images des milliers de demandeurs d'asile qui se pressent aux frontières de l'Europe, le poids des souffrances et des malheurs qu'ils révèlent, l'inhumanité des traitements appliqués à ces hommes et à ces femmes par les États tampons qui sont aux portes de la forteresse Europe, suscitent, à juste titre, la compassion de l'opinion publique internationale. En France, les tragiques incendies de cet été, dans des hôtels qui accueilleraient notamment des demandeurs d'asile, ont suscité un sentiment analogue.

Ces événements nous poussent à nous interroger sur la place faite aux demandeurs d'asile aujourd'hui dans notre pays : accueil ou sensation d'intrusion ? Protéger les demandeurs d'asile ou se protéger d'eux ? Le paradoxe est que ces deux mouvements sont à l'œuvre dans la politique d'asile de la France : la main droite de l'État, par la loi du 11 décembre 2003 et le décret d'application du 14 août 2004, tend à diminuer leur régime de protection, tandis que sa main gauche réforme et développe de manière importante le dispositif national d'accueil (DNA). Les ges-

* Délégué général de l'UNAF

tionnaires adhérents de l'Unaf o accueillent plus de 10 000 demandeurs d'asile dans des Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ou dans des dispositifs d'accueil d'urgence. Ils affrontent donc au quotidien les contradictions d'une politique qui oscille entre bienveillance et méfiance, compassion et fermeté.

L'accélération des procédures : quand le mieux devient l'ennemi du bien¹

Il ont été 65 600 à faire une demande d'asile en 2004. Avec ce chiffre important, la France demeure le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Les délais de procédure auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour l'obtention du statut de réfugié politique se sont, par le passé, considérablement allongés et il n'était pas rare de constater une durée proche de deux années pour l'ensemble de la procédure de demande d'asile, en incluant la décision de la Commission de recours des réfugiés (CRR) qui statue sur les recours introduits par les demandeurs d'asile. Il s'est ainsi créé un nombre important de demandeurs d'asile en instance de décision, ce qui générait beaucoup d'angoisse chez eux. Cette situation avait pour effet de rendre plus difficile l'application des conséquences d'un rejet du droit d'asile par l'administration : en plusieurs années, les personnes s'étaient installées en France, avaient connu un début d'intégration et n'imaginaient plus quitter un pays où résidait l'essentiel de leurs attaches. Différentes formes de recours gracieux ou contentieux se sont ainsi développées, créant une zone grise de personnes en situation précaire qui vivaient et vivent encore durablement dans l'espoir d'une régularisation de leur situation.

L'Etat a donc décidé d'augmenter de manière importante les moyens de l'OFPRA,

notamment humains. Ce renforcement a permis un fort raccourcissement des délais d'instruction des demandes d'asile. Au 31 décembre 2004, ceux-ci étaient considérablement réduits et 77% des dossiers dataient de moins de quatre mois. On ne pourrait que s'en réjouir, si cette contraction du temps permettait l'examen de la situation des personnes dans la plénitude de ses droits. C'est ici que le bât blesse et l'on peut aujourd'hui se demander si le mieux n'est pas devenu l'ennemi du bien. En effet, la réforme du droit d'asile par la loi du 11 décembre 2003 et le décret du 14 août 2004 a institué un délai impératif de 21 jours entre l'obtention par le demandeur de son Autorisation provisoire de séjour (APS) et la date de dépôt de son dossier auprès de l'OFPRA. A ce délai, est associée une condition de plénitude du dossier et, selon le décret du 14 août 2004, si « la demande d'asile parvient incomplète et/ou hors délai à l'OFPRA, ce dernier ne pourra pas enregistrer la demande ». Ce délai des 21 jours est terrible pour tout un ensemble de raisons. Les professionnels des CADA qui accompagnent tout au long de leur démarche les demandeurs d'asile accueillent bien de personnes dont le parcours a été chaotique depuis l'obtention de leur APS et leur admission tardive en CADA. De précieux jours se sont ainsi écoulés. Du temps est ensuite nécessaire pour établir la confiance vis-à-vis de personnes qui ont connu des traumatismes et des souffrances rendant difficile l'expression d'une parole qui touche à l'intime. La description de situations personnelles et familiales est souvent douloureuse. « Ceux qui ont souffert les pires traitements sont souvent ceux qui parlent le moins » notent de nombreux responsables de l'accueil des demandeurs d'asile. Par ailleurs, la demande d'asile requiert une rhétorique particulière, un « art de raconter des histoires » selon l'expression de Gérard Noiriel². Motifs de la demande d'asile, récits d'imploration pour donner la meilleure image de soi, contes-

tations juridiques, production de preuves à l'appui sont les principaux éléments de cette rhétorique propre à la demande d'asile et à son traitement administratif. Selon l'OFPRA, le taux d'entretien avec les demandeurs s'élève à 51%. Le dossier initial sert donc, dans presque la moitié des cas, à la décision finale. D'où l'importance qu'il soit solide et convaincant.

Disposer d'un temps suffisant pour établir le dossier initial est donc un élément indispensable pour faire valoir le droit des personnes. Le fait d'être reçu par un agent de l'OFPRA est un second élément d'appréciation nécessaire. Une mauvaise évaluation des situations est préjudiciable, non seulement pour les demandeurs d'asile, mais aussi pour l'organisme chargé d'instruire la demande d'asile, l'OFPRA. Ainsi en 2004, sur les 11 292 réfugiés reconnus (soit 16,7% des 68118 décisions prises), près de la moitié (44%) l'ont été grâce à la Commission de recours des réfugiés. Avec un tel niveau de réfugiés reconnus par cette instance, on ne s'étonnera pas que les recours soient systématiques et l'avis de la CRR vaut autant reconnaissance de la moitié des statuts de réfugiés accordés qu'invalidation de certaines pratiques de l'OFPRA. Certes, cette situation n'est pas nouvelle, mais l'instauration du délai des 21 jours vient renforcer d'autres mesures qui conduisent à rendre plus difficile l'exercice du droit d'asile dans notre pays.

Le développement du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile

Un des effets de l'allongement des durées de procédures a été de saturer les capacités hébergement du dispositif national d'accueil. Les recours aux hébergements d'urgence, aux hôtels et solutions transitoires ont généré des coûts importants pour la collectivité et para-

sité durablement des dispositifs qui n'étaient pas conçus pour l'accueil des demandeurs d'asile. Par ailleurs, les incendies de cet été ont révélé que beaucoup d'argent était dépensé pour des conditions d'hébergement quelquefois indignes. Pour faire face à cette situation, l'Etat a consenti un « intense effort de mise à niveau du dispositif »³. De 3700 places en 1999, le nombre de places de CADA a été porté, par des efforts répétés, à 15 000 places en 2004. La poursuite du développement des capacités d'accueil s'inscrit dans la perspective pluriannuelle de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. L'objectif retenu porte sur une offre totale de 20 000 places en CADA en 2007. Selon le directeur de la population et des migrations : « En 2005, 2000 places de CADA vont être créées par transformation de places d'hébergement d'urgence. 2000 nouvelles places seront ouvertes courant 2006. Le plan de cohésion sociale sera donc dépassé et l'on devrait atteindre au moins 21 000 places en 2007 »⁴.

Les gestionnaires de foyers de travailleurs migrants et de résidences sociales ont été particulièrement actifs dans cette mobilisation de nouveaux moyens d'hébergement. Ils l'ont fait soit en créant des établissements dans des sites nouveaux, soit en utilisant des capacités d'hébergement restées inemployées dans certains secteurs. Au moment où les gestionnaires sont incités, à juste titre, à transformer leurs établissements en résidences sociales et à accueillir des publics en situation de précarité n'ayant pas de lien direct avec l'immigration, il y a là plus d'un paradoxe. Tout d'abord le retour, et on peut s'en féliciter, à une des missions qui avait prévalu à leur fondation : l'accueil de l'étranger et du primo-arrivant sur le territoire. D'autre part, la mobilisation d'un parc dont un des éléments, « les unités de vie », était devenu inadapté à la situation d'hommes seuls, les migrants âgés,

mais dont l'adaptation, notamment à l'accueil de familles, est plus aisée. La réhabilitation de l'ensemble du parc des foyers est bien engagée, mais l'expérience de la mobilisation récente d'une partie importante du parc immobilier en direction des demandeurs d'asile plaide pour une diversification des produits immobiliers, susceptibles d'accueillir les demandes d'hébergement imprévues de demain.

Mais l'accroissement des capacités d'hébergement n'a pas supprimé le recours aux dispositifs d'hébergement d'urgence et d'accueil transitoire. De nombreux demandeurs d'asile vivent encore dans des situations précaires ou de fortune. On note, malgré les efforts dont nous avons souligné l'importance, une disproportion entre le nombre de demandeurs d'asile et le nombre de places disponibles dans le DNA : 15 000 places pour plus de 65 000 demandes. Or, les pays d'origine des demandeurs d'asile, leur composition familiale, l'approfondissement de la crise générale du logement dans notre pays font que l'accueil traditionnel par les communautés d'origine ou le recours à l'hébergement chez des tiers, même s'il reste largement utilisé, est de plus en plus difficile. Le dispositif national d'accueil est donc de plus en plus sollicité au moment où il connaît une réforme en profondeur.

La réforme du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile

Ce dispositif a été conçu à l'origine de manière centralisée : 75% des demandeurs étaient répartis en fonction des places disponibles, dans les CADA de l'ensemble du territoire français. Ce modèle centralisé était contesté pour sa lourdeur et sa relative inefficacité. Une circulaire de la direction de la population et des migrations (DPM) du 23 décembre 2003 a introduit la déconcentration de la programmation des ouvertures de places

CADA au niveau régional et de la gestion des admissions en CADA. Une mission de péréquation interdépartementale a été confiée aux préfets de région. Ce sont aujourd'hui 70% des places CADA qui sont ainsi déconcentrées, tandis que la commission nationale d'admission dispose de 30% de la capacité des CADA pour remplir sa mission de régulation nationale. Enfin, la coordination du dispositif national d'accueil, en particulier le secrétariat de la commission nationale d'admission a été confiée dans un premier temps à l'OMI, puis à l'organisme issu de la fusion de l'OMI et du SSAE, l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). Dans la région Rhône-Alpes, qui est en phase expérimentale, il est normalement proposé à chaque demandeur un hébergement et le préfet de région traite la répartition des places en CADA. Le bilan de cette expérimentation a été jugé positif, puisque la DPM a décidé d'étendre ce pilotage régional à la France entière : « A compter du 1^{er} janvier 2006, les préfets de région exerceront l'autorité de l'Etat sur le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile dans leur région pour les capacités des CADA »⁵. Le but visé est de permettre la mise en œuvre de mécanismes de solidarité intra-régionale, auxquels s'ajoutent des mécanismes de péréquation nationale qui demeure indispensable. Au total, selon la DPM « cette organisation doit favoriser un meilleur accueil des demandeurs d'asile et faciliter la lutte contre les filières organisées par les passeurs⁶ ».

Actuellement, les places en CADA peuvent accueillir en théorie entre 25% et 50% des demandeurs d'asile, si la durée moyenne de présence des demandeurs d'asile en CADA est de six mois à un an. Or, à mi-2005, elle est encore de l'ordre de 18 mois. Pourquoi cette situation, alors que l'on a assisté à une réduction des délais d'instruction OFPRA et CRR, qui sont passés à 9 mois ?

D'abord, en raison des difficultés objectives à reloger les réfugiés statutaires : leur relogement se heurte aux mêmes difficultés d'accès au logement que celles des publics défavorisés dans un contexte de crise du logement. Des dispositifs nouveaux, dont le FER (Fonds européen pour les réfugiés) sont mis en œuvre par les gestionnaires de structures, des partenariats sont noués, notamment avec les bailleurs sociaux, et des accords collectifs départementaux visent expressément les réfugiés statutaires. Dans le projet d'accord collectif du Rhône, ce sont ainsi 300 réfugiés statutaires par an qui sont visés par cet accord pour un relogement par les organismes HLM.

Ensuite, la sortie des déboutés est également souvent problématique : en raison de demandes de réexamen ou de régularisation introduites par les personnes pour motif de situations familiales et de santé. Celles-ci conduisent, souvent à la demande même des autorités administratives, à maintenir ces personnes dans le dispositif faute de place ailleurs, particulièrement en période hivernale. En raison également des difficultés rencontrées par les autorités pour organiser l'éloignement des déboutés hors du territoire. Face à cette saturation du dispositif, la fluidité des établissements est donc une exigence et une nécessité pour permettre aux nouveaux demandeurs d'être hébergés et de constituer, dans les délais et dans de bonnes conditions, leur dossier de demande d'asile.

In fine, que penser de cette réforme du dispositif national ? Notons tout d'abord que la déconcentration du dispositif répond à une demande exprimée par la plupart des acteurs locaux en charge de l'accueil des demandeurs d'asile ou de la gestion des CADA. Ceux-ci étaient demandeurs d'une souplesse d'attribution des places disponibles dans les structures locales pour les personnes accueillies sur place. Le fait de confier une mission de

régulation intra-régionale aux préfets de région et de maintenir une péréquation nationale semble aussi faire l'unanimité. Cette péréquation est importante, notamment pour essayer de contrecarrer la mise en place de filières à destination régionale. Un point fait cependant l'objet d'interrogations : le fait qu'un hébergement soit proposé à chaque demandeur d'asile et que l'aide soit subordonnée à l'entrée dans le dispositif d'hébergement, va avoir pour effet de supprimer les allocations d'insertion versées aux demandeurs extérieurs au dispositif. Certains s'en réjouiront, en voyant là un engagement important de l'Etat de ne laisser aucun demandeur d'asile à la rue. D'autres douteront de la capacité de l'Etat à tenir cet engagement, en raison de l'inadéquation actuelle entre le nombre de demandeurs d'asile et la capacité d'hébergement du DNA, même si celle-ci a augmenté. Qu'advient-il alors des demandeurs d'asile qui ne pourront ou ne voudront pas intégrer le dispositif ? D'autres enfin verront dans cette réforme, dans la suite des analyses de Gérard Noiriel, le renforcement d'une manière moderne pour l'Etat de « surveiller et contrôler » les demandeurs d'asile. En tout état de cause, la mission des professionnels chargés de la mission d'accueil des demandeurs d'asile reste et restera de permettre à chacun de faire valoir son droit à être reconnu réfugié politique dans la plénitude de ses moyens.



(1) cf. *action habitat n°13*, automne 2005, magazine d'information de l'Unaf

(2) cf. *Réfugiés et sans papiers, la République face au droit d'asile, XIXe -XXe siècle* – Pluriel 1991

(3) cf. Interview de Patrick Butor, directeur de la population et des migrations, *action habitat n°13*, automne 2005

(4) op. cit.

(5) op. cit.

(6) op. cit.