

# La condition du réfugié dans la tourmente de la politique d'asile

Tous les signes d'une crise majeure de la condition du réfugié sont aujourd'hui rassemblés. Plus encore, tous les partenaires concernés semblent en être convaincus. L'augmentation récente des arrivées au titre de l'asile en 2001 a achevé de déborder tous les dispositifs, et la situation concrète du demandeur d'asile s'est fortement détériorée. Cette dégradation des conditions matérielles se développe sur un fond structurel de crise de l'asile depuis 1989-1990. Avec un peu de recul, on peut retracer le cycle relativement court de "construction-déconstruction" du dispositif de l'asile en France.

Les difficultés les plus remarquables sont vécues quotidiennement par les bénéficiaires. Elles accompagnent le système d'asile appliqué en France, dans des conditions de tensions rarement atteintes, et qui sont parfaitement décrites dans divers rapports d'expertise. Vus du terrain, les aspects les plus visibles de la crise sont probablement ceux liés à l'hébergement. Jour après jour, dans les permanences d'accueil, se bousculent les équipes et les nouveaux arrivants dans des locaux toujours insuffisants afin de trouver, au moins pour les familles, un hébergement d'urgence pour le soir. Bien souvent, en raison de la saturation des dispositifs pour les SDF et "sans-abris", il n'y a aucune réponse pour les isolés qui se retrouvent à la rue ou dans des squats. Pour les familles, on se résigne en désespoir de cause à les placer à l'hôtel. Au début, ces derniers étaient médiocres, mais aujourd'hui la rareté des chambres tire les prix vers le haut et oblige quelquefois à accepter des places assez chères, souvent plus chères qu'une place d'accueil dans un centre spécialisé de type Cada (centres d'accueil pour les demandeurs d'asile). C'est ainsi que plus de 3 500 personnes sont à l'hôtel à Paris, et qu'elles sont plus de 550 à Lyon (elles étaient entre vingt et trente dans cette même ville il y a trois ans). La situation n'est pas meilleure à Strasbourg, Toulouse, Dôle, Bourg-en-Bresse, Nice... tandis qu'à Grenoble on loge les familles dans l'ancien anneau olympique de vitesse.

par **Olivier Brachet**,  
directeur de Forum  
réfugiés, Lyon

Totalement dépendants des offres que nous pouvons leur faire, en l'absence tout à la fois d'appui communautaire, de ressources financières, de droit au travail, les demandeurs d'asile se retrouvent, à leur arrivée, en situation d'indigence. La nourriture n'est bien souvent plus accessible : c'est évident pour ceux qui sont à la rue, mais ça l'est éga-

Famille syrienne  
dans un centre d'accueil  
à Lyon en 2002.



© Forum réfugiés.

lement pour les familles placées dans des hôtels dépourvus de cuisines. Bon nombre d'entre elles ne peuvent profiter des aides en nature des Restaurants du cœur. Au-delà, il faut ajouter les difficultés extrêmes que rencontrent les associations dont les moyens en permanences de jour, en personnel et en espaces sont très insuffisants. Cela complique leur travail, déjà difficile, spécialement lorsqu'il s'agit d'apprécier correctement, dans la masse toujours épuisée et l'encombrement éternel de ceux qui arrivent, les problèmes de santé, la hiérarchie des urgences. S'il existe à Paris des services médicaux spécialisés, ce n'est pas le cas en province. Toutes les dispositions utiles et effectivement protectrices de ces dernières années (couverture maladie universelle, lois de lutte contre l'exclusion) sont difficiles à mettre en œuvre dans les conditions matérielles actuelles du premier accueil.

### *Un environnement de pratiques délictueuses*

Aux problèmes de l'immédiate arrivée, s'ajoute le casse-tête de la "domiciliation", qui doit être trouvée sans délai, au risque pour les requérants de se trouver en situation irrégulière. Chaque préfecture agit sur cette question parfaitement à sa guise, quasiment sans contrôle, souvent en contravention des circulaires. Quelquefois même, l'une d'elles refuse toute domiciliation, obligeant ainsi les personnes à des voyages éclairs, rarement payés, dans un autre département afin de trouver accès à la procédure d'asile. Dans ce contexte, fait de conditions tellement mauvaises, d'informations souvent mal comprises, tous les incidents graves et les mauvaises orientations peuvent se produire. L'accroissement du flux d'arrivées projette des demandeurs d'asile toujours plus nombreux vers un plus grand nombre de structures, dont certaines découvrent pour la première fois cette population et peuvent faire des erreurs. On a ainsi vu, et cela arrive encore, des associations convain-

cues que les Algériens ne pouvaient pas demander l'asile conventionnel et les orienter vers l'asile territorial, véritable impasse en termes de résultats et de droits sociaux. Cette "croyance" étant largement entretenue par certaines préfectures, qui pratiquent ainsi la désinformation dissuasive envers les Algériens et abusent des associations peu coutumières de ces questions.

De plus, les difficultés de la période de premier accueil se prolongent durant plusieurs mois, compte tenu des délais (jusqu'à un an dans certaines préfectures) nécessaires pour entrer effectivement dans la procédure d'asile et y bénéficier des maigres droits et ressources alloués à ceux qui n'ont pas la chance d'être pris en charge en centre d'hébergement. Désespérant une amélioration, mal renseignés, les réfugiés font mal leurs démarches administratives et satisfont très médiocrement les exigences de fond. Le récit, qui accompagne et servira de base à la procédure d'asile, se constitue dans les pires conditions, aggravant le risque d'échec. Les délais d'envoi sont mal respectés, les convocations et les audiences sont négligées face aux difficultés de la vie quotidienne. De fausses pistes sont proposées par des mafias de l'aide avec "conseils payants", et les propositions de domiciliations, payantes elles aussi, se multiplient sur les trottoirs, à la sortie même des préfectures. Progressivement, un environnement de pratiques délictueuses se développe pour subvenir aux besoins essentiels. Elles jettent le soupçon sur l'ensemble. Prostitution, vols, trafic de papiers... entourent de plus en plus le premier accueil, et s'ils ne sont pas généralisables, ils accompagnent de manière visible, sinon significative, ceux qui durablement se trouvent en situation de survie.

Dans ces conditions dramatiquement insuffisantes et souvent malsaines, nombre de "permanences de jour" dans les associations se sont achevées ces derniers temps par l'appel à la police, afin de pouvoir fermer des locaux occupés par des personnes qui ne voulaient plus partir, ne sachant où se rendre le soir même. Triste recours, mal vécu par des associations qui ne savent plus comment faire, qui brouillent malgré elles leur image, la rendant indistincte des autorités aux yeux des demandeurs d'asile, qui finissent par croire que ce sont elles qui vont décider de leur sort immédiat et futur. Plusieurs fois, il a fallu tirer les matelas sur le sol dans les bureaux, pour dire ainsi notre rôle différent, ajouter aux explications déjà difficiles, et rappeler que le gouvernement est une chose et les associations en sont une autre.

### *Constats nombreux et convergents des experts*

La plupart des diagnostics techniques sur les graves dysfonctionnements de la politique d'asile, et plus spécialement ceux qui affectent les conditions sociales, ont été réalisés ces deux ou trois dernières années. Plusieurs rapports et avis parfaitement convergents ont été rendus aux



pouvoirs publics, souvent commandés par eux, qui concluent pratiquement tous à l'impasse de la situation actuelle.

- Le 19 décembre 2000, une note très sévère de la délégation du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en France fait état de ses *“préoccupations concernant l'accès au territoire et la procédure de détermination du statut de réfugié en France”*.

- Début 2001, la Cour des comptes rend un rapport sur *“Les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés”*. Elle constate : *“Des procédures complexes”* ; *“des interventions mal coordonnées”* ; *“un budget éclaté”* ; des principes pour l'accueil *“remis en cause”* avec *“des résultats inégaux”* ; *“des centres d'accueil engorgés”* ; *“des exclus du dispositif d'hébergement”*. Ainsi, *“de 1995 à 1998, 15 % seulement des demandeurs d'asile remplissant les critères ont pu être admis en centre d'accueil”*. Et de conclure que *“l'enraînement du système actuel conduit à s'interroger sur la pertinence du dispositif français”*, et que *“compte tenu des grandes difficultés que connaît le dispositif actuel, l'État ne pourra pas faire l'économie d'un réexamen des missions et des moyens confiés aux multiples intervenants”*. À ce jour, aucune des constatations faites par la Cour des comptes n'a entraîné de révision.

- En juillet 2001, Forum réfugiés publie son rapport annuel sur l'asile en France. Il constitue également une part essentielle de la partie française du rapport annuel du Comité européen pour les réfugiés et les exilés (Cere) sur l'asile en Europe, et examine notamment les graves dysfonctionnements de l'accueil et de la procédure. Le rapport 2002, en cours de rédaction, déplore une aggravation très sensible de la situation.

- Le 6 juillet 2001, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), adopte un *“Avis sur l'asile en France”* assorti de très nombreuses recommandations (dix-huit pour le seul domaine des conditions de vie des demandeurs d'asile). Elle constate sur l'ensemble du sujet que *“la situation actuelle ne correspond pas aux exigences élémentaires du respect des droits de l'homme qui s'imposent dans notre pays”*.

- Le 23 octobre 2001, la Coordination pour le droit d'asile (CDA), qui rassemble les principales associations agissant dans ce domaine, publie *“Dix conditions minimales pour un réel droit d'asile en France”*, jugeant que celles-ci ne sont pas acquises à ce jour.

- Le 26 février 2002, la Conférence des évêques de France présente un livre manifeste, *L'asile en France : état d'urgence*, dans lequel elle relève un dispositif d'accueil des réfugiés *“totalement inadapté et défaillant”* et présentant de nombreux effets *“pervers”*, *“déplorable”* pour le traitement réservé aux mineurs, et dans le cadre duquel *“on ne peut attendre deux ou trois ans sans se nourrir, se loger, sans travailler clandestinement”*.

• Enfin et surtout, quatre rapports sur la politique d'asile française ont été commandés par le gouvernement à diverses missions d'inspection ministérielles ou interministérielles concernant les prises en charge sociales, les procédures, l'asile territorial, l'Ofpra et les aspects budgétaires. Le premier de ces rapports, réalisé par des membres de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), est terminé et remis à son commanditaire depuis décembre 2001. Il s'intitule "Analyse et propositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile". Soixante-quatre pages précises et minutieusement détaillées, tenues confidentielles pendant plusieurs mois. On y lit que cette prise en charge "connaît une grave crise, dont la pénurie d'hébergement constitue la face la plus visible". Et de conclure sur la nécessité d'ouvrir de 6 000 à 9 000 places d'accueil, de déconcentrer la gestion du dispositif d'admission en centre, de porter les prestations en espèces à hauteur du RMI, de libérer le droit au travail six mois après le dépôt d'une demande d'asile, de réformer l'asile territorial et de lui affecter les mêmes droits sociaux que ceux du demandeur d'asile conventionnel, de garantir effectivement la protection des mineurs et de créer un comité de pilotage.

Depuis 1974, les frontières sont fermées de façon relativement efficace à la migration de travail.

Depuis, la quasi-totalité de la pression migratoire s'est exercée sur le canal de l'asile et en a accéléré la crise.

### *Les fondements politiques de l'impasse*

Nous ne développerons pas, mais il faut aussi donner un nom à ces incohérences, et Sangatte en est une. Alors que nous sommes incapables d'héberger, nourrir, accompagner ceux qui demandent l'asile à la France, à Sangatte quelque 40 000 personnes en situation parfaitement irrégulière ont séjourné (1 200 à 1 400 par soir). Non contrôlées, quasiment en attente de passage "officiellement clandestin" de frontière, elles sont accueillies, nourries, hébergées, sous l'œil incrédule d'un fourgon de police qui joue les utilités pour ramener au centre ceux qui ont échoué à passer. Il ne s'agit évidemment pas de demander que leur sort soit détérioré, mais quel paradoxe, quel concentré d'inconséquences.

Depuis 1974, les frontières sont fermées de façon relativement efficace à la migration de travail. Vingt-huit années de fermeture des frontières, alors même que la pression migratoire n'a fait que s'accroître en raison des désordres économiques croissants dans le monde, du creusement des écarts de niveau de vie, des facilités de transports, de la liberté de circulation retrouvée dans les anciens pays de l'Est – dont certains rejoignent le niveau de vie des pays très pauvres –, des conflits et de l'insécurité. Aucun de ces ressorts tendus vers l'immigration ne pouvait trouver de débouchés, si ce n'est par l'emprunt du canal très

particulier de l'asile, réservé par la Convention de Genève de 1951 à des catégories très spécifiques de personnes menacées de persécutions. Sans autre recours migratoire, la quasi-totalité de cette pression s'est exercée sur le canal de l'asile et en a accéléré la crise.

Ces vingt dernières années, le débat sur l'immigration et son retentissement politique ont conduit tous les programmes politiques, tous les partis, à raidir systématiquement les conditions faites aux nouveaux entrants et à lutter contre l'immigration clandestine. Par raccourci ou par calcul, le flux d'asile, en raison de l'exception très particulière dont il bénéficie, et qui tient au fait qu'il peut franchir irrégulièrement la frontière sans encourir de sanctions, est souvent assimilé à l'immigration clandestine. Les raisons évoquées plus haut, additionnées à cet avantage relatif, ont conduit presque tous les ministres de l'Intérieur successifs à cibler le flux d'asile comme lieu de confinement de la pression migratoire globale et à prendre des mesures, soit directement restrictives, soit – calcul plus sournois – pour tenter de présenter un standard de l'accueil des demandeurs d'asile inférieur à celui des autres pays européens concernés, de façon à déplacer la pression sur nos partenaires. La durée de ces politiques restrictives inaugurées en 1991, il y a donc plus de dix ans, a créé les conditions objectives d'une dégradation atteignant les limites aujourd'hui décrites par tout le monde et jugées insupportables.

La pleine application de la Convention de Genève ne date en France que du début des années soixante-dix, et son application dans des conditions nouvelles s'est développée avec le support de deux sources de représentations très consensuelles. La première, née du coup d'État au Chili en 1973, était celle du militant politique luttant contre les dictatures brunes. La seconde représentation était celle des victimes – individuelles ou collectives – du totalitarisme communiste dont on ne discutait pas le bien fondé de la fuite ni de la demande de protection, tant nos pays s'acharnaient à décrire les horreurs du "régime ennemi".

### *Difficultés pour interpréter le monde d'après 1989*

Ces figures très lisibles se sont estompées dans les années quatre-vingt avec la tiers-mondisation forte de la demande d'asile. Les années quatre-vingt-dix ont pris au dépourvu l'opinion et les politiques, avec des figures manifestement liées à la seule décompression post-soviétique, comme un effet paradoxal de la liberté retrouvée, mais aussi avec la renaissance de l'ancienne figure du réfugié minoritaire. Celle-ci est issue du développement des guerres ethniques, nombreuses et proches dans les années quatre-vingt-dix, et cette figure remémore celle issue des exodes des deux grandes guerres mondiales. En bref, la lisibilité contradictoire de ces nouvelles représentations, entre prostituées de l'Est et victimes de massacres au Kosovo pour prendre deux exemples,

ont accru la perplexité de l'opinion et les gestes apparemment paradoxaux de gouvernements empêtrés entre mesures restrictives et accueils d'urgence (voire parfois dans des évacuations aéroportées comme pour le Kosovo). Cette perte de lisibilité s'est retrouvée dans les traitements et moyens affectés à ces perceptions, aggravant les différences et les manifestes iniquités de traitement, le tout aggravé par une forte médiatisation des différentes séquences et de leurs figures.

On néglige sans doute encore d'examiner toutes les conséquences des bouleversements induits par la chute du mur de Berlin. L'interprétation géopolitique de cet événement et de son influence sur les flux migratoires ou sur l'asile hésite entre excès de prévention et insuffisance de pronostic. Excès de prévention, par une sorte de peur inconsidérée d'invasion massive qu'aucun chiffre ne confirme vraiment, même si la hausse – partie de rien – des flux en provenance de l'Est (c'est grand l'Est !) est très importante en proportion des autres. Insuffisance de prévisions sur les effets de la recomposition des États et leur double conséquence, observée dans les fuites qui résultent des violences qui l'accompagne, et dans la masse des laissés-pour-compte de ces mêmes recompositions. De ces deux effets résultent des exodes, des fuites prémonitoires, comme en témoigne, après les Balkans, le Caucase notamment. Les décisions d'en partir ne font que s'amplifier depuis dix ans, et sont autant de signes avant-coureurs d'événements plus graves encore, comme le furent les arrivées des premiers Kosovars déserteurs de l'armée serbe en 1991. Ces départs précurseurs d'événements sont peu analysés et cependant ils renseignent à l'avance. Pour les ex-républiques soviétiques par exemple, il suffit de tracer une carte de ces déplacements, et de les croiser avec les désordres recensés dans ces régions. On verra se dessiner un véritable toboggan de l'exil, qui draine depuis Oulan-Bator (Mongolie) tous les déplacés des innombrables conflits locaux récents ou plus anciens (Cachemire, Afghanistan, Iran, zones kurdes) jusqu'en Georgie, puis à Istanbul, à Sarajevo et enfin en Europe. Quand arrivent de ces régions les familles mixtes (en termes de nationalité ou de religion), c'est mauvais signe pour la suite.

Ces bouleversements sont perçus comme temporaires, et toutes les guerres finissant demain, elles n'appelleraient que des solutions passagères et bientôt closes : un calcul toujours mis en échec, et spécialement ces dernières années, caractérisées par la permanence et la succession de conflits sans interruption. Les réponses sociales ont souffert de cette



© Forum réfugiés.

**Femmes congolaises et angolaises dans les cuisines collectives d'un CADA à Lyon en 2002. Pour les familles qui n'obtiennent pas de place dans un centre d'accueil, se nourrir devient très vite un problème.**

vision d'exception, à l'opposé de l'idée de permanence qui exige la construction d'outils durables et cohérents. Face à ces désordres, des réponses désordonnées ont été apportées. L'asile territorial en est l'illustration la plus exemplaire. Cet asile, créé par la loi, défaisait ce qui était entrepris sur le plan européen et n'était pas appliqué aux Kosovars, arrivés presque en même temps que la loi. On imagina pour eux une circulaire spéciale, tandis que l'on conservait implicitement l'asile territorial et sa "doctrine à dire non" pour les Algériens. Une doctrine évidemment inapplicable aux évacués des camps de Macédoine !

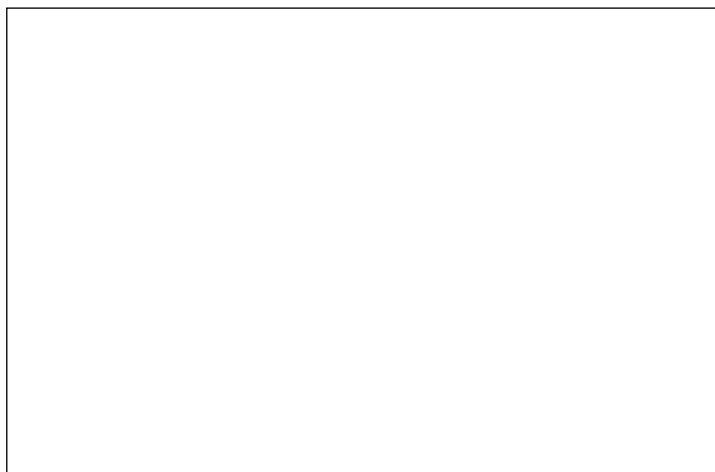
Il a résulté de ces difficultés et des obligations politiques à agir une sorte de "balkanisation" de l'accueil et des conditions sociales selon les catégories de réfugiés, selon les modes d'arrivée, selon l'impact dans l'opinion (comme récemment avec les Kurdes de l'*East Sea* – voir *article p. 59*), différenciant les régimes et les prises en charge dans des proportions injustifiées sinon injustes. Le tout concourt à l'aggravation de la crise d'un dispositif d'accueil peu élaboré, peu développé et peu à même de s'adapter facilement.

### *L'accueil : un édifice fragile et récent*

Prendre la mesure du caractère récent et fragile de la construction du système d'asile dans sa dimension accueil, droits sociaux, gestion administrative, permet de mieux comprendre l'amplitude et l'impact de la crise sur celui-ci.

C'est seulement en 1973, avec l'arrivée des Chiliens, que se créent les prémices du dispositif national d'accueil dont nous connaissons la grave crise aujourd'hui. L'élargissement de l'article 185 du Code de l'aide sociale permet alors de financer des dispositifs d'hébergement destinés aux réfugiés, catégorie de population qui n'était pas visée par cet article auparavant. D'abord destinés aux Chiliens, les premiers centres provi-

Famille kosovare, dans un Cada à Lyon en 2001. L'asile territorial, réservé aux Algériens, ne fut pas appliqué aux Kosovars. On imagina pour eux une circulaire spéciale.



© Forum réfugiés.



soires d'hébergement ouvrent à leur arrivée. En 1975, l'État délègue à France terre d'asile la coordination du dispositif. Celui-ci sera étendu progressivement aux réfugiés de toutes origines par le décret du 15 juin 1976. À ce premier système viendra s'adjoindre un second, réservé aux réfugiés du Sud-Est asiatique, mis en place dès 1975 et qui devait concourir à la réalisation d'un programme pouvant supporter jusqu'à mille arrivées par mois (ils seront 45 000 à transiter par ce système d'accueil). Les deux dispositifs se rapprocheront progressivement pour totaliser ensemble 5 500 places, réparties dans quelque deux cents centres. À partir des années 1985-1986, la capacité de ce dispositif sera réduite à 2 500 places, avec l'arrêt des arrivées en provenance du Sud-Est asiatique. Les demandeurs qui ne sont pas hébergés en centre pourront, à partir de 1978, percevoir l'allocation minimale des Assedic (allocation d'insertion). À la même époque, le Fas (Fonds d'action sociale) consacre des fonds à l'enseignement du français aux nouveaux arrivants.

Entre 1980 et 1990,  
le taux de reconnaissance  
de la qualité de réfugié s'inverse,  
passant de 80 à 20 %.

Les droits sociaux du réfugié demandeur d'asile se construisent ainsi progressivement. Le droit au travail est consacré par décret le 21 novembre 1975, en dérogation aux mesures générales de suspension de l'immigration de travail de 1974, et son automaticité sera intégrée dans la loi du 17 octobre 1981. La loi du 17 juillet 1984 unifie les titres de séjour et de travail, et accorde de plein droit aux réfugiés reconnus, la carte de dix ans, qui leur permettra de bénéficier plus tard du RMI quand celui-ci sera créé. Enfin et surtout, la circulaire du 17 mai 1985 accordera précisément le droit au séjour pour les demandeurs d'asile, quels qu'ils soient et quels que soient leurs modes d'arrivée, selon des modalités clairement affichées unifiant des pratiques préfectorales désordonnées. Cette unification est assortie du droit au travail qui sera clairement inscrit sur le récépissé de séjour. Le système de gestion des demandeurs d'asile se crée donc entre 1974 et 1985 et ne s'unifie véritablement qu'à cette dernière date, pendant que l'augmentation soutenue des arrivées, les délais de plusieurs années pour le traitement des dossiers à l'Ofpra commencent à concentrer les ingrédients d'un problème qui ne tardera pas à s'exprimer. En effet, entre 1980 et 1990, le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié va s'inverser, passant de 80 à 20 %.

### *Le système créé en 1985 fonctionne trois années*

Dès 1986, alors que le nombre de centres a fortement diminué, un projet gouvernemental de création de centres de premier accueil pour "candidats à l'asile n'ayant pas vocation à devenir réfugié" est envisagé. Celui-ci ne verra pas le jour mais il renseigne très clairement sur la prise de conscience concernant le devenir des deman-

deurs d'asile, dont seulement une petite minorité accède maintenant au statut de réfugié. C'est l'embarrassante question du devenir des déboutés de l'asile qui commence à se poser. Une circulaire d'août 1987, adressée aux préfets, les engagera d'ailleurs à examiner les régularisations qui leur paraîtraient justifiées au regard de l'insertion. Désormais, la question des déboutés ne cessera de se poser à travers les diverses et fréquentes opérations de régularisation qui accompagneront les années quatre-vingt-dix.

Ce dossier fera prendre conscience des effets d'une procédure trop longue, de droits sociaux qui permettent pendant ce temps une insertion dans la société, et des résultats de plus en plus mauvais dans l'accès au statut de réfugié, impliquant des décisions d'éloignement du territoire irréalistes – le débouté s'étant inséré en France depuis de

nombreuses années. Cette prise de conscience se traduira d'abord par un renforcement conséquent des moyens financiers de l'Ofpra, afin de réduire les délais des procédures et de contrarier une trop forte insertion pendant cette durée. Cet effort produira peu d'effet, en raison du très fort encombrement que l'on va constater en 1988-

1989, avec un doublement en 1989, année où les arrivées atteindront le pic record de 62 000. Ces trois années de fonctionnement seront les seules d'un système achevé en 1985, organisé autour de règles unifiées ouvrant des droits économiques et sociaux minimaux qui permettaient de trouver les moyens de vivre de manière autonome.

Traditionnellement, on fait remonter le retournement de tendance à la date charnière de 1991, année de la suppression du droit au travail. Mais nous pensons qu'il remonte en fait à 1989, et cela pour trois raisons :

- La première est l'importance du flux d'arrivées en 1989 (plus de 60 000), niveau jamais atteint et double de l'année précédente, qui incite le gouvernement à réagir.

- La deuxième – qui est tout à fait essentielle et aura des répercussions considérables sur les conditions d'accueil –, est la suppression des aides au logement. Cette mesure a eu pour effet de rendre inaccessible le logement HLM ou privé, ou en foyer, aux familles et isolés, dans la mesure où l'application d'un loyer plein tarif devenait insupportable pour leurs ressources (même en incluant celles d'un éventuel travail). Les bailleurs refusent d'ailleurs de louer à des catégories non éligibles à des aides au logement. Dès lors, l'ensemble de la demande d'hébergement s'est retourné vers les dispositifs spécialisés ou d'urgence, ou encore vers les communautés d'accueil, quand elles existaient. En 1989 toujours, les prestations familiales sont également supprimées pour les demandeurs d'asile en cours de procédure, ainsi que l'accès à la formation rémunérée. Cela diminuera encore la solva-

La politique restrictive, mise en place dans les années 1989-1990, n'a pas apporté les preuves de sa réussite en matière de dissuasion.

bilité potentielle du ménage demandeur d'asile, réduira à presque rien sa capacité d'autonomie et le renverra vers les guichets sociaux.

- À la fin de 1989, enfin, la chute du mur de Berlin crée un véritable séisme dans les esprits. Les craintes des pouvoirs publics de voir se développer des arrivées massives en provenance de l'Est leur suggéreront de prendre des mesures encore plus dissuasives.

### *Les effets pervers de l'interdiction de travailler*

C'est dans ce contexte que sera prise la décision de supprimer l'accès au marché de l'emploi des demandeurs d'asile, par une circulaire du 26 septembre 1991. Ainsi s'achevait l'édifice de mesures de restriction des droits économiques et sociaux des demandeurs d'asile, sans autre mécanisme compensatoire que la création de 2 500 places de Cada (centres d'accueil pour les demandeurs d'asile), totalement insuffisantes à accueillir ceux dont on avait, par l'ensemble de ses dispositions, littéralement étranglé la capacité à survivre de manière autonome. La suppression de la possibilité de travailler a également eu pour effet de limiter l'accueil communautaire, qui s'assortissait souvent aussi de contributions financières permettant une meilleure répartition des charges des familles d'accueil. À partir du début de l'année 1992, on peut dire que les nouveaux arrivants, s'ils ne sont pas hébergés en centres d'accueil, sont objectivement incapables de survivre par des procédés légaux. La maigre allocation d'insertion (environ 1 300 francs à l'époque) versée aux seuls adultes pendant douze mois seulement, quel que soit le nombre d'enfants à charge, ne suffit évidemment pas. D'autant que plusieurs mois sont nécessaires pour la percevoir en raison des délais d'accès aux procédures que pratiquent, souvent par surenchère, les préfectures (ils peuvent aller jusqu'à un an). Pendant tout ce temps, hormis la CMU, les droits sont inexistantes.

Les pouvoirs publics ont tardé à mesurer les conséquences de ces mesures draconiennes, prises sans compensation effective, en raison de l'observation d'une diminution assez rapide des arrivées, mise sans doute un peu vite sur le compte de celles-ci. En effet, la demande d'asile chute de 62 000 en 1989 à 17 400 en 1996. Calcul un peu rapide, si l'on observe que la demande, sans que rien ne soit changé, a repris fortement par la suite pour atteindre 47 000 en 2001, chiffre auquel il faut ajouter près de 15 000 demandes d'asile territorial, soit un total de près de 62 000... tout comme en 1989. La politique restrictive, mise en place dans les années 1989-1990, n'a pas apporté les preuves de sa réussite en matière de dissuasion. Seule la condition sociale du demandeur d'asile s'est gravement dégradée, ainsi qu'en témoignent tous les rapports évoqués plus haut. La prise de conscience de cette situation n'est pas encore achevée et les ouvertures de places en Cada

(8 000 aujourd'hui) ne suffisent pas à compenser les dégâts. Une telle offre ne devrait pas être inférieure à 20 000, si l'on veut espérer une réelle amélioration, et encore faudra-t-il l'assortir du rétablissement de quelques droits – comme le préconise le rapport de l'Igas – pour sortir du processus de clochardisation des demandeurs d'asile.

Toutes ces années ont été marquées, presque sans interruption, par des opérations d'urgences successives qui ont détourné l'attention de la dégradation des conditions du demandeur d'asile ordinaire. Elles ont débuté en 1990, avec l'évacuation des Albanais des ambassades de Tirana, suivie des diverses évacuations de Bosnie, puis de l'accueil par deux fois en urgence des Roms de Roumanie en 1995 et 1997, à quoi succède en 1999 l'évacuation de plus de 6 000 Kosovars et enfin l'arrivée des neuf cents Kurdes de l'*East Sea*, en février 2001. Cette longue période s'accompagne également d'une sorte d'opération implicite, plus ou moins confidentielle, menée dans l'obscurité réglementaire, concernant les Algériens et qui débouchera sur la théorie ingérable et socialement catastrophique de l'asile territorial, formalisé en 1998 par les "lois Chevènement". Toute cette décennie voit se multiplier les dispositifs d'accueil spécifiques à chaque opération, les systèmes réglementaires particuliers, les constructions législatives adoptées sans analyse des conséquences sociales – avec les "lois Pasqua" d'abord, Chevènement ensuite. Ce qui a créé un climat de défiance administrative accentué dans les préfetures, qui n'ont cessé de multiplier les pratiques dissuasives pour tenter de faire ricocher le flux vers d'autres lieux d'enregistrement. Au terme de cette décennie, l'éclatement du système est total, la saturation des dispositifs complète, le terme des procédures jamais atteint, en raison de l'addition successive des formes d'asile. Aucune issue n'est en vue ou annoncée et les arrivées de ce début 2002 sont toujours à la hausse.

### *Des enjeux politiques immédiats*

Avec le retour de la question des sans-papiers, qui additionne tous les problèmes mal résolus des étrangers en situation administrative précaire ou irrégulière, la question de l'asile, que l'on entend formulée quelquefois sous la forme "demandeurs d'asile aujourd'hui, sans-papiers demain", se trouve ainsi expropriée de sa dimension de protection, pour devenir une pure et simple catégorie d'étrangers ayant vocation comme d'autres à la régularisation.

Cette approche, qui se pare de bonnes intentions, présente cependant de grands risques :

- Celui d'escamoter l'accompagnement vers la protection pour quelqu'un de menacé. On l'a vu, les résultats en terme d'accès au statut de réfugié, sont multipliés pratiquement par trois quand cet accompagnement est fait. Y renoncer présente des risques réels pour cer-

taines personnes de ne pas accéder à cette protection et de s'exposer ainsi à des renvois en cas d'échec.

- Celui de conforter le sentiment profond des pouvoirs publics dans leur grande majorité que tous les demandeurs d'asile sont de faux réfugiés, et que le canal de l'asile est massivement détourné de sa fonction et utilisé comme un simple chemin d'accès de l'immigration (tout candidat à l'asile ne serait qu'un candidat potentiel à la régularisation). Un raisonnement tenu de la même manière par certains groupes ou associations. La décennie passée a vu suffisamment d'horreurs, de guerres et de persécutions, dont certaines n'ont jamais été aussi proches de l'Europe depuis 1945, pour rappeler que cette vision ne doit pas prévaloir, surtout lorsque l'on tente de faire un peu de prospective géopolitique dans ce domaine à haut risque.

© Forum réfugiés.

- Celui de voir le droit d'asile payer littéralement la facture de cette approche, premièrement en étant mal défendu, deuxièmement en se trouvant "secondarisé" dans une pure bataille du séjour sans question de protection, troisièmement en étant ciblé comme la procédure à laquelle il faut apporter des mesures restrictives drastiques afin de réduire la pression migratoire.

- Celui, enfin, d'oublier le débat nécessaire et d'avancer avec des conceptions idéologiques qui méconnaissent les intérêts réels des réfugiés. Il en va ainsi de celles préconisant l'abolition des frontières, la libre

**Famille de réfugiés statutaires russes, au CPH (centre provisoire d'hébergement) de Villeurbanne en 2000.**



circulation, voire la libre installation, et qui à notre avis ignorent en partie le besoin des réfugiés, qui est justement de se mettre à l'abri, grâce aux frontières, de certains groupes dont ils espèrent bien qu'ils ne circuleront pas trop librement... Peut-on escamoter ce débat ?

### *Les points forts de la position française*

Malgré le chaos actuel, il convient de ne pas négliger les points forts de la position française :

- Il s'agit principalement d'un système mixte d'accueil, certes insuffisant, mais qui ménage la liberté de choix et la libre circulation dans le pays pendant la procédure.

- La France demeure un des pays d'Europe où la pratique de l'asile continue à s'exercer d'abord et préférentiellement par l'application de la Convention de Genève. Il convient de conserver cette approche et de ne pas se laisser embarquer vers des formes particulières et nationales d'asile, des formes "subsidiaries", pour prendre le langage européen, qui doivent rester subsidiaires. Dans ce sens, l'asile territorial représente une tendance à risque.

- L'existence d'une instance juridictionnelle de recours (la Commission des recours des réfugiés), à laquelle siège le HCR, est une garantie importante et nous paraît être un atout majeur à préserver.

- Il en va de même de la position française sur la notion de pays sûrs, que notre pays refuse encore d'invoquer comme motif de rejet, ce qui nous semble offrir des garanties d'accès à la procédure.

Dans ces conditions, et compte tenu d'un débat européen qui, s'il n'avance très vite avance cependant, nous pensons qu'il convient d'être extrêmement vigilant, car tous les pays ont maintenant une conscience importante de la nécessité d'harmoniser. Dans le domaine de l'accueil, la directive sur les normes minimales a été adoptée fin avril 2002 dans des conditions très décevantes. Mais d'une manière générale, au cœur de cette négociation européenne, se situe la question du droit au travail que certains pays souhaitent libérer. La France s'y oppose encore (voir la réponse récente du gouvernement à l'avis de la CNCDH), mais on sent bien que c'est une position transitoire qui pourrait évoluer. Il conviendrait alors de suivre de très près la négociation européenne, où les concessions respectives pourraient affecter trois dossiers majeurs ayant des répercussions sur la condition sociale du réfugié : le droit au travail, l'hébergement et la liberté de circulation ; l'accès à la procédure ; et les pays sûrs. Si le premier devait être gagné sur le dos des deux autres, la protection et l'asile auraient alors probablement encore régressé en France. ◀