
Cahier 2

Chapitre 1

Les étrangers

***L**a contribution de Marie-Thérèse Espinasse propose, à partir de différentes sources, d'éclairer la problématique de la pauvreté au sein d'un public particulièrement vulnérable : les étrangers.*

Quelles sont leurs difficultés particulières pour accéder aux droits ? Sont-ils égaux en ce domaine ? Et d'ailleurs, de quels droits s'agit-il ? Quel est le poids de la nationalité ou des origines en matière de précarité ? Cette contribution met singulièrement en lumière la vulnérabilité d'un nombre croissant d'étrangers : les demandeurs d'asile.

Une deuxième contribution apporte un éclairage sur les difficultés concrètes vécues par ces personnes et celles qui les accueillent. Le témoignage de Nicole Leguy, responsable du principal centre d'accueil de Paris, est édifiant à bien des égards.

Enfin Albert Mollet a réalisé une synthèse de travaux récents portant sur les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social : un aspect spécifique et pourtant fondamental qui entrave l'égalité de traitement.

Pauvreté et précarité des étrangers

Marie-Thérèse Espinasse,
secrétaire générale de l'Observatoire

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, en lien avec le Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion, a décidé d'engager pour son rapport 2001, une réflexion particulière sur la pauvreté et la précarité des étrangers. Plusieurs raisons motivent ce choix.

Le taux de pauvreté des ménages étrangers (hors Union européenne) est nettement supérieur à la moyenne. Par ailleurs, les associations qui accueillent des personnes en difficulté constatent des obstacles à l'ouverture ou au renouvellement de droits sociaux dès lors qu'il s'agit des personnes étrangères, y compris celles qui vivent depuis longtemps en France et en situation régulière. Enfin, les structures qui s'occupent des personnes sans abri constatent une demande croissante d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile depuis le second semestre 2000. Démunies pour accueillir durablement des familles, les associations ont dû improviser des réponses de fortune très vite insuffisantes, à défaut de pouvoir orienter ces familles vers les centres d'accueil de demandeurs d'asile.

Comment expliquer cet afflux de demandeurs d'asile vers les structures prévues pour les personnes sans abri ? Comment comprendre les difficultés particulières rencontrées par les étrangers pour accéder aux droits ? Pourquoi un tel écart entre le taux de pauvreté des ménages étrangers hors Union européenne et les autres, toutes choses égales par ailleurs ? Sont-ils plus vulnérables sur le marché du travail ?

Pour répondre à cet ensemble de questions, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion a rassemblé toutes les informations et études disponibles sur ce thème (encadré 1).

La première partie de cette contribution est consacrée à l'analyse de la pauvreté des étrangers et des immigrés. La seconde partie traite des difficultés d'accès aux droits rencontrées par les étrangers, quels que soient les motifs de leur séjour en France ; la troisième partie aborde les difficultés particulières des demandeurs d'asile. Enfin, la quatrième et dernière partie évoquera la vie quotidienne des étrangers sans titre de séjour

En préalable, il est important de préciser quelques points. La population étrangère en France n'est pas homogène. Au-delà de l'hétérogénéité sociale, tous les étrangers vivant en France ne sont pas pauvres. La possibilité de résider régulièrement en France est conditionnée par l'origine géographique distinguant notamment les ressortissants de l'Union européenne et les ressortissants des pays tiers. Les motifs et les durées

de séjour jouent également un rôle différenciateur. La contribution qui suit vise à éclairer plusieurs aspects de la question sans chercher à globaliser.

Encadré 1

Les études et données mobilisées

S'agissant des demandeurs d'asile, on citera notamment :

- le rapport 2000 de la Cour des comptes, Les travaux de la Commission des communautés européennes ;
- les rapports du Haut commissariat aux réfugiés ;
- le rapport 2000 de l'Office français pour les réfugiés et apatrides (Ofpra) ;
- les travaux de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (Cncdh).

S'agissant de la pauvreté des ménages, on s'est référé aux enquêtes de l'Insee (Revenus fiscaux et enquêtes Emploi) ainsi qu'aux données de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). On a également utilisé les travaux sur la pauvreté réalisés en Ile-de-France, région particulièrement concernée, avant les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, par la présence des ménages étrangers.

S'agissant des difficultés d'accès aux droits, l'Observatoire a engagé une étude spécifique afin d'identifier les problèmes rencontrés et d'en comprendre les raisons. L'étude a été réalisée par C. Gorgeon, E. Audebrand, « *Les étrangers et l'accès aux droits sociaux – Étude exploratoire* » Acadie, avril 2001. L'étude réalisée par le Centre d'études de l'emploi (François Brun, Smaïn Laacher) auprès des étrangers régularisés en 1997 a également été utilisée.

Qu'il s'agisse de la connaissance des phénomènes de pauvreté ou des difficultés d'accès aux droits rencontrés par les étrangers, les données rassemblées par le Secours catholique et présentées dans son rapport 2001 ont également fait partie des matériaux analysés.

La pauvreté et la précarité des étrangers et des immigrés

En 1999, 4 310 000 immigrés vivent en France ¹ soit 7,4 % de la population métropolitaine dont 2,75 millions sont de nationalité étrangère ². La proportion des immigrés dans la population totale est stable depuis 25 ans.

■ **La pauvreté monétaire : un quart des ménages**

En 1997, selon l'enquête Revenus fiscaux de l'Insee, les taux de pauvreté des ménages dont la personne de référence est étrangère sont nettement plus élevés que la moyenne des ménages. Alors que 7 % des ménages vivent au-dessous du seuil de

¹ Julien Boëldieu et Catherine Borrel, « *La proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans* » Insee Première, n° 748, novembre 2000.

² Un immigré est une personne née à l'étranger qui ne possédait pas la nationalité française à la naissance. Après son arrivée en France, il peut devenir français ou garder sa nationalité.

pauvreté en 1997 ³, un quart des ménages de nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne sont dans ce cas.

Pour les ménages de nationalité française, le taux de pauvreté est de 6 % pour les Français d'origine mais de 9 % pour les Français par acquisition. Il est de 10 % pour les ressortissants de l'Union européenne. (tableau 1)

Tableau 1

La pauvreté monétaire des ménages

	Total des ménages (en milliers)	Nombre de ménages pauvres (en milliers)	Taux de pauvreté (en %)
Ensemble des ménages	23 338	1 629	7,0
Français de naissance	21 376	1 343	6,3
Français par acquisition	719	68	9,4
Algérien, Tunisien, Marocain	452	117	25,9
Union européenne	486	48	9,9
Autres pays ou apatride	305	53	17,5

Source : Insee-Dgi, Revenus fiscaux 1997, Synthèse n° 47, 2001.

■ D'après la Cnaf, plus de la moitié des allocataires étrangers perçoivent des « bas revenus »

L'étude de la Cnaf s'appuie sur les données au 30 juin 2000 du fichier réduit exhaustif des Caf (Frecaf), soit une population de plus de 8 millions d'allocataires et 24 millions de personnes couvertes (conjoints, enfants...). L'étude des « bas revenus » couvre les allocataires de métropole âgés de 16 à 65 ans. Elle exclut les étudiants dans la population jeune (encadré 2).

Encadré 2

Les allocataires à bas revenus

Le revenu par unité de consommation utilisé dans l'étude des bas revenus est calculé de la façon suivante : 1 pour le premier adulte +, 05 par adulte ou enfant de 14ans ou plus, +0,3 par enfant de moins de 14 ans, +0,2 pour une famille monoparentale.

Le seuil retenu pour apprécier les bas revenus est de 50 % du revenu médian.

S'agissant de la nationalité, les Caf, conformément aux directives de la Commission nationale « Informatique et libertés » (Cnil) enregistrent trois catégories : français, étrangers d'un pays appartenant à l'Union européenne, étrangers hors UE. La nationalité prise en compte est celle de l'allocataire et non celle du conjoint ou des enfants.

³ Synthèses n° 47 « Revenus et patrimoine des ménages », Éd Insee 2001.

Plus d'un tiers des familles allocataires (33,6 %) vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Alors que 31,8 % des allocataires français et 29,8 % des ressortissants de l'Union européenne sont pauvres, plus de la moitié (56,2 %) des ressortissants hors Union européenne vivent en dessous du seuil de pauvreté (tableau 2).

Si la pauvreté des étrangers hors UE est évidente, elle présente des caractéristiques différentes de l'ensemble des allocataires à bas revenus. Les couples avec enfants sont sur-représentés (40 % contre 22,5 % pour l'ensemble), les femmes seules sans enfant sont sous représentées.

Tableau 2

Les allocataires à bas revenus

	Allocataires à « bas revenus » (A)		Population de référence (B)		Rapport A/B
		En %		En %	En %
Français	2 327 444	85,9	7 315 149	90,7	31,8
Étrangers Cee	46 040	1,7	154 331	1,9	29,8
Étrangers hors Cee	334 220	12,4	594 521	7,4	56,2
Inconnue	23		30		NS
Total	2 707 727	100	8 064 031	100	33,6

Source : Cnaf, « La population allocataire à bas revenus », juin 2000.

■ La pauvreté des étrangers en Ile-de-France

L'étude réalisée en Ile-de-France par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (Iaurif)⁴, à partir des données de l'enquête Logement de 1996, concerne des ménages vivant en logement ordinaire. Elle met en évidence un taux de pauvreté particulièrement élevé pour les ménages dont la personne de référence est étrangère. Alors que la part des ménages étrangers est restée stable, autour de 12 % depuis les années soixante-dix⁵, 32 % des ménages pauvres sont des ménages étrangers en 1996 contre 18 % en 1978, avec un écart important entre les étrangers ressortissants de l'Union européenne et les autres.

Le taux de pauvreté des ménages étrangers ressortissants de l'Union européenne est de 17 % ; celui des ménages étrangers hors Union européenne est de 43 %.

Le taux de pauvreté est également différent entre les ménages français de naissance (8,5 %) et celui des français par acquisition (24 %) (tableau 2).

Le taux de pauvreté élevé parmi les ménages étrangers relève en partie d'un effet de structure. On sait que la pauvreté touche davantage les ménages avec un seul porteur de ressources et les familles nombreuses avec de faibles ressources⁶. Les

⁴ Iaurif, « Géographie sociale et pauvreté. les ménages pauvres franciliens et leurs conditions de logement », février 2001.

⁵ Au recensement de 1999, près de 40 % des ménages étrangers en France métropolitaine résident en Ile-de-France (source Insee – RP 99).

⁶ Rapport 2000 de l'Observatoire et la contribution de Ch. Loisy et E. Crenner dans les Travaux 2000 de l'Observatoire.

étrangers occupent des emplois faiblement rémunérés (ouvriers ou employés de service) et ont plus d'enfants ⁷.

Ces effets pris en compte, le risque de pauvreté des ménages ressortissants d'un pays étrangers hors Union européenne reste toutefois deux fois plus élevé que celui des ménages français de naissance ⁸.

Tableau 2

Pauvreté des ménages en Ile-de-France

Nationalité de la personne de référence	Nombre de ménages pauvres	Répartition (en %)			Taux de pauvreté (en %) et hors ménages étudiants
		Ménages pauvres	Ménages pauvres (hors étudiants)	Ensemble des ménages	
Français de naissance	320 000	58	54	84	7
Français par acquisition	52 000	9	10	5	23
Étrangers UE	33 000	6	7	4	17
Étrangers hors UE	143 000	26	29	7	45
Ensemble	547 000	100	100	100	11

Sources : Insee, enquête Logement 1996 – Étude Laurif 2001

■ Les données du Secours catholique

Rappelons que les enquêtes habituelles ne touchent que les ménages vivant en logement ordinaire et les personnes hébergées ou en habitat précaire. Le Secours catholique comme d'autres associations de solidarité accueillent ces familles.

En 2000, près de 134 000 personnes ou familles accueillies par le Secours catholique sont de nationalité étrangère soit 20 % de l'ensemble des situations accueillies. La proportion des personnes sans ressource est trois fois plus élevée pour les ménages étrangers (30 %) que pour les Français (10 %). Pour ceux qui ont des ressources (emploi, prestations sociales), le niveau de vie des étrangers est de 368,16 € (2 415 F) par unité de consommation, inférieur de 17 % à celui des Français accueillis qui est de 442,1 € (2 900 F) ⁹.

La population étrangère pauvre rencontrée par le Secours catholique n'est pas homogène. Une partie (4 468 personnes ou familles) est en situation extrêmement précaire : pas de ressource, en attente de statut ou sans papiers, hébergée, à la rue ou en squat. Quelques-unes travaillent de façon informelle. Dans l'ensemble, les étrangers très précaires ont un niveau de formation supérieur à la moyenne des accueillis mais ont des difficultés à lire, écrire ou parler français. Ils sont, semble-t-il, arrivés récemment en France.

⁷ Sur les difficultés de logement des étrangers en Ile-de-France, voir la synthèse d'Albert Mollet.

⁸ Laurif, op cité.

⁹ Secours catholique, Rapport annuel, novembre 2001.

Les étrangers et l'accès aux droits sociaux : des difficultés aggravées

Comme l'ont montré les Travaux de l'Observatoire réalisés en 2000, l'accès effectif aux droits sociaux des personnes en difficultés se heurte à bien des problèmes : manque d'informations, méconnaissance des droits par les intéressés eux mêmes, multiplicité des guichets, non recours.

S'agissant des étrangers, ces difficultés peuvent se trouver aggravées par leur statut juridique. En effet, l'autorisation de séjour avec les différentes mentions qu'elle comporte, notamment la durée et le motif du séjour, ouvre l'accès à des droits sociaux différenciés. Or, le droit de séjour est complexe, prenant en compte simultanément, la nationalité, les conditions d'entrée en France, l'objet du séjour et la nature du titre sollicité.

L'étude, réalisée par Catherine Gorgeon et Étienne Audebrand¹⁰ pour l'Observatoire, s'est attachée à repérer les difficultés d'accès aux droits sociaux qui pourraient découler de la situation d'étranger en France.

La première difficulté à laquelle se sont heurtés les auteurs de l'étude fut de définir les catégories employées. « *Les expressions courantes qui tiennent lieu de catégorie pour l'appréhension des situations des étrangers au regard des droits sociaux sont très imprécises. Au mieux, elles ne recouvrent que des réalités partielles, au pire elles simplifient jusqu'à la caricature des situations complexes où s'enchevêtrent différents ordres de droits et des pratiques administratives parfois peu formalisées* »¹¹. Pour illustrer cette difficulté, on peut citer la manière dont la presse rend compte, assez fréquemment, de la situation des étrangers hébergés à Sangatte qualifiés de demandeurs d'asile alors que la grande majorité d'entre eux n'a pas et ne souhaite pas déposer de demande d'asile en France.

À cette première difficulté, s'ajoute celle qui consiste à distinguer ce qui relève de la précarité sociale en général de la précarité liée au statut pour les étrangers.

L'examen simultané des effets du dispositif juridique (précarité de statut) et des pratiques administratives ou de gestion (précarité de gestion) réalisé par les chercheurs permet l'analyse des difficultés spécifiques d'accès aux droits sociaux rencontrées par les étrangers.

En matière de droits sociaux, le principe de l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers est réputé acquis même s'il a fallu attendre la loi du 11 mai 1998 pour que les étrangers résidant en France puissent bénéficier de l'Allocation d'adulte handicapé (Aah) et du Fonds de solidarité vieillesse (Fsv).

À la fin des années 90, la question du droit de séjour et des droits sociaux attachés déborde les associations spécialisées dans la défense des étrangers. L'arrivée des

¹⁰ C. Gorgeon, É. Audebrand, « *Les étrangers et l'accès aux droits sociaux – Étude exploratoire* » Acadie, avril 2001.

¹¹ C. Gorgeon et É. Audebrand, op cit

demandeurs d'asile et des personnes déboutées du droit d'asile, dans les lieux d'accueil d'urgence pour les personnes sans abri conduit les associations de solidarité « généralistes » à prendre position sur ces questions. Ainsi, selon une enquête interne, menée en 1998 par la Fnars (Fédération nationale des associations de réinsertion sociale) auprès de cent vingt associations de son réseau, une personne sur dix est étrangère dont une sur trois en région parisienne ¹².

La situation est d'autant plus préoccupante pour les associations de lutte contre l'exclusion qu'elles se trouvent démunies pour apporter des réponses d'insertion et d'accompagnement à des étrangers au statut précaire ou sans droit, qu'ils soient demandeurs d'asile, déboutés, ou « sans papier ». Selon l'enquête de la Fnars précitée, 80 % des associations disent avoir accueilli des étrangers en situation irrégulière en 1997.

■ Accès au séjour : complexité et précarité des statuts

Rappelons que le bénéfice des droits sociaux est en règle générale conditionné par la régularité du séjour en France. L'entrée et le séjour en France sont définis par l'ordonnance du 2 novembre 1945 très souvent modifiée et, en dernier lieu, par la loi « Reseda » du 11 mai 1998.

La réglementation relative au séjour prend en compte la nationalité du demandeur en distinguant trois régimes principaux : les ressortissants de l'Espace économique européen et les membres de leur famille qui bénéficient d'un droit au séjour privilégié, les ressortissants de pays ayant conclu des conventions bilatérales avec la France (notamment les Algériens) et les ressortissants étrangers qui relèvent du régime général.

Le séjour régulier en France est attesté par le titre de séjour délivré par les préfetures.

En matière de prestations sociales et d'ouverture de droits, la régularité de séjour est attestée par la possession d'un titre en cours de validité. Elle doit être prouvée lors de l'ouverture des droits, les Caisses d'allocations familiales enregistrant la durée de séjour autorisée par le titre. Pour les prestations familiales et les aides au logement, seul l'allocataire doit détenir un titre de séjour et non ses ayants droit. Ainsi, l'allocataire en situation régulière perçoit les allocations familiales pour les enfants nés en France, même si le conjoint est en situation irrégulière. Il ne les perçoit pas pour les enfants nés à l'étranger et entrés en France hors de la procédure du regroupement familial. Il n'en va pas de même pour le Rmi qui prend en compte la situation de l'ensemble des membres de la famille.

Le versement des prestations est soumis pour les étrangers comme pour les nationaux au principe général de la résidence sur le territoire.

¹² C. Gorgeon, É. Audebrand, op cité.

Encadré 3

Des titres de séjour de durée variable

Les titres de séjour d'une durée égale ou supérieure à un an sont au nombre de trois : la carte de ressortissant communautaire à durée permanente, la carte de résident de 10 ans octroyée aux résidents permanents et aux réfugiés politiques, la carte de séjour temporaire valable un an qui porte la mention de l'objet du séjour : visiteur, salarié, vie privée et familiale ¹³. Les ressortissants algériens se voient délivrer un certificat de résidence d'un an ou de dix ans.

Les titres inférieurs à un an sont au nombre de deux : les récépissés de demande ou de renouvellement de carte de séjour et les autorisations provisoires de séjour (Aps). D'une durée de validité égale à au moins un mois renouvelable, les Aps sont remises aux étrangers qui n'ont pas vocation à demeurer sur le territoire mais qui ne peuvent pas le quitter pour des motifs d'ordre médical, humanitaire ou professionnel. Dans certains cas, l'autorisation provisoire de séjour peut être assortie d'une autorisation provisoire de travail.

Enfin, ces dernières années, les préfetures ont développé l'usage de la convocation à se présenter pour délivrance ou renouvellement d'un titre de séjour. Cette convocation ne correspond à aucune règle de droit.

Quel que soit le motif de leur venue en France (demande d'asile, travail, regroupement familial, études, etc.), les étrangers doivent disposer de l'un de ces titres qui atteste de la régularité du séjour.

Précisons toutefois que depuis plusieurs années, les autorisations de travail délivrées par les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle se sont raréfiées. Elles ont même été supprimées pour certaines catégories de population comme les demandeurs d'asile en 1991. Depuis 1994, la part des titres de séjour délivrés avec une autorisation de travail reste stable (10 %) mais les titulaires sont plus souvent ressortissants des pays européens que des pays tiers.

Avec la création de la Cmu (couverture maladie universelle), le Conseil d'État a invalidé la proposition de liste de titres de séjour pour la remplacer par la simple obligation d'être « en situation régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France à la date de l'affiliation » ¹⁴, reconnaissant ainsi la convocation en Préfecture comme attestation de séjour régulier.

¹³ Ce titre de séjour est notamment délivré aux bénéficiaires de l'asile territorial.

¹⁴ Arrêté du Conseil d'État n° 99-1005 du 1^{er} décembre 1999.

■ La durée du titre de séjour et la résidence, deux éléments discriminants

Le seuil qui détermine l'ouverture de différentes prestations est le titre de séjour de plus de trois mois. Ainsi sont exclues les personnes détentrices d'une autorisation provisoire de séjour (Aps) inférieure ou égale à trois mois, dont bon nombre de demandeurs d'asile pour qui le titre de séjour excède rarement trois mois renouvelables.

À l'inverse, les étrangers détenteurs d'un titre de dix ans bénéficient de droits comparables aux nationaux et leur précarité administrative vis-à-vis des organismes sociaux est moindre, à l'exception des titulaires d'un titre de dix ans avec la mention « retraité » créé par la loi Reseda. Ce titre est accordé aux étrangers qui, après avoir séjourné en France sous couvert d'une carte de résident, ont établi leur résidence hors de France. Il facilite la circulation entre le pays d'origine et la France mais s'accompagne de restrictions dans l'accès aux droits sociaux. Ainsi, pour l'assurance maladie, les titulaires ne sont pris en charge que pour les maladies inopinées et imprévisibles et seulement s'ils ont cotisé pendant quinze ans.

Enfin, la perte d'emploi peut avoir des incidences sur le renouvellement du titre de séjour avec les conséquences que cela implique sur les droits sociaux attachés. Un demandeur d'emploi en fin de droits et sans ressources suffisantes peut se voir refuser le renouvellement du titre de séjour, s'il ne peut faire valoir un droit au séjour à un autre titre.

La « résidence habituelle » en France examinée au moment de l'ouverture des droits et des versements implique la suspension de différentes prestations si le bénéficiaire quitte le territoire plus de trois mois. Enfin, la durée de résidence joue pour certaines prestations comme le Rmi puisque les bénéficiaires potentiels doivent justifier d'une résidence non interrompue et régulière en France pendant trois ans.

Le dispositif juridique pèse donc clairement sur la production de la précarité à travers les éléments relatifs au droit du séjour : régularité, durée de validité du titre, durée de résidence sont autant d'éléments qui influent sur les conditions d'accès des étrangers aux droits sociaux.

Cependant, les situations de séjour les plus stables peuvent donner lieu à de réelles situations de précarité car « *ce sont les situations de transition qui apparaissent comme autant de failles dans le droit au séjour qui sont le plus souvent cause de précarité et de remise en cause de certains droits sociaux* »¹⁵. Les situations de transition renvoient aux difficultés administratives.

■ La précarité de gestion due aux dysfonctionnements administratifs

Deux types de dysfonctionnements administratifs caractérisent la précarité de gestion.

¹⁵ Op. cité.

La lenteur de traitement et le déficit de coopération entre institutions

Les lenteurs administratives se manifestent en amont des guichets sociaux, lors de la délivrance des titres de séjour ou de leur renouvellement par les préfetures. Attente de plusieurs mois pour enregistrer la demande d'asile, attente pour le renouvellement des titres de séjour notamment. Les délais peuvent être extrêmement longs et affectent l'ouverture ou le maintien des droits sociaux et des prestations.

L'analyse des renouvellements des premiers titres de séjour réalisée par Xavier Thierry, à partir des données du ministère de l'Intérieur, dresse le constat suivant : « *Si dans la grande majorité des cas, le renouvellement intervient à la date exacte d'expiration du titre (75 %), une partie s'effectue un peu avant la péremption (6 %) et une autre partie avec un retard plus ou moins long (19 %) ; dans 12 % des cas de renouvellement, le nouveau titre est délivré au cours des douze mois qui suivent l'échéance du titre* »¹⁶.

Les pratiques varient fortement d'une préfeture à l'autre, voire d'un jour à l'autre au sein d'une même préfeture, du fait de l'absence de règles formelles de fonctionnement et des dysfonctionnements fréquents des services des étrangers.

Le Secours catholique constate une dégradation des conditions d'obtention de statut. Les étrangers sont plus nombreux en 2000 qu'en 1999 à attendre le renouvellement de leur titre de séjour. Cette dégradation est due à l'allongement des délais de traitement des demandes¹⁷.

Autre exemple de la lenteur administrative : la délivrance des papiers d'identité pour les réfugiés. Durant cette attente, les réfugiés ne peuvent accéder aux droits ouverts par le statut pourtant plus protecteur que celui de demandeur d'asile. Ils ne peuvent bénéficier d'une autorisation de travail ni du Rmi tant qu'ils ne sont pas détenteurs du titre de réfugié.

Enfin, parmi les incohérences interinstitutionnelles, on peut citer le cas des étudiants étrangers qui se voient renvoyés d'un guichet à l'autre lors de leur affiliation à l'assurance maladie. Les Caisses primaires d'assurance maladie leur demandent leur titre de séjour pour l'affiliation, les préfetures ne délivrent le titre de séjour que sur présentation de l'affiliation à la sécurité sociale...

Une mise en œuvre du droit pour le moins aléatoire

« *Les préfetures tendent à délivrer les titres de séjour a minima, même lorsque la situation de l'intéressé autoriserait la délivrance de titres plus pérennes* »¹⁸. Ainsi, l'administration a-t-elle tendance à délivrer des titres d'un an alors que les conditions sont réunies pour la délivrance d'un titre de dix ans. Lors du premier renouvellement du titre de

¹⁶ Xavier Thierry « *La fréquence de renouvellement des premiers titres de séjour* », Ined, Population n° 56 (3) 2001

¹⁷ Secours catholique, op. cité.

¹⁸ C. Gorgeon, É. Audebran, op. cité.

séjour, 36,3 % des ressortissants des pays tiers sont toujours munis d'un titre d'un an. Lors du troisième renouvellement, ils sont encore 20,8 % dans ce cas ¹⁹.

Alors que la loi du 11 mai 1998 stipule qu'une carte de séjour temporaire d'un an avec la mention « vie privée et familiale » est délivrée à tout étranger résidant en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale, les demandeurs se voient attribuer la plupart du temps, une autorisation de séjour valable trois mois renouvelables à l'infini.

Lorsque l'ouverture des droits sociaux implique d'avoir recours aux administrations des pays d'origine, la situation devient alors dramatique pour les intéressés. C'est notamment le cas des retraités qui demandent la liquidation des retraites depuis le pays d'origine. La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés exige des certificats prouvant que l'intéressé est toujours en vie, ce que refusent de fournir certaines autorités locales ou bien l'état civil enregistré par la Cnavts n'est pas le même que l'état civil local (orthographe des patronymes, confusions entre nom et prénom...).

L'imprécision juridique de certaines notions laisse le champ libre à des interprétations variées. C'est le cas notamment de la notion de « résidence stable ou habituelle » qui n'est définie par aucun texte, pas plus que n'est définie la durée d'absence du territoire entraînant la suspension des prestations. Ainsi, les Caisses d'allocations familiales considèrent-elles que la condition de résidence demeure remplie pour toute absence inférieure à trois mois. Les contrôles de résidence se multiplient et les documents demandés pour en attester, varient selon les organismes ou les contrôleurs.

■ Les pratiques extra-légales, facteur aggravant de la précarité

Au-delà de la mise en œuvre aléatoire des textes, on observe des pratiques qui se situent clairement dans un espace extra-légal. C'est le cas de la remise de convocations en lieu et place des récépissés, lors des opérations de demande de titre ou du renouvellement. Cette pratique pèse directement sur les droits des intéressés qui peuvent se voir refuser l'ouverture des droits ou suspendre les droits acquis, la convocation ne figurant pas dans la liste des titres reconnus. Dans l'étude relative à la régularisation de 1997, François Brun et Smaïn Laacher ²⁰ dressaient un constat similaire : « *La nature du document délivré durant la période d'attente n'est pas sans conséquence. En effet, les préfectures pouvaient remettre d'emblée un nouveau titre de séjour ou seulement un récépissé ou bien encore une simple convocation qui, parfois, n'avait pour objet que la remise au bout de quelques mois du récépissé. Or, si les prestations continuent d'être versées au détenteur d'un récépissé d'une validité de plus de trois mois, elles sont suspendues pour celui qui n'a en sa possession qu'une convocation ou un récépissé inférieur à trois mois.* »

Parfois même, des préfectures ne délivrent ni récépissé, ni convocation, les étrangers se trouvant alors dépourvus de tout justificatif prouvant leur demande.

¹⁹ Xavier Thierry, op. cité.

²⁰ François Brun, Smaïn Laacher, op. cité.

Si la durée du titre de séjour influe sur l'accès aux droits sociaux – les titulaires d'un titre de séjour inférieur à trois mois ayant accès à un nombre limité de droits – les situations de transition créées par les pratiques administratives s'avèrent de plus en plus problématiques et deviennent des facteurs de précarité. Toute attente d'un titre, ou de son renouvellement, a des répercussions directes sur le bénéfice des droits ouvrables (ou ouverts) en vertu du statut.

Les demandeurs d'asile

Depuis deux ans, les associations chargées de l'accueil et de l'hébergement d'urgence attirent l'attention des pouvoirs publics sur l'arrivée de familles demandeuses d'asile qui affluent dans les grandes métropoles²¹. Les media se font régulièrement l'écho de la situation décrite par les associations²² : des familles demandeuses d'asile, récemment arrivées en France et en situation de grande précarité, sollicitent un hébergement auprès des structures prévues pour l'hébergement des personnes sans abri. En septembre 2000, la situation à Paris devenait préoccupante : plus de 1 100 personnes étaient hébergées tant bien que mal dans les hôtels parisiens. En janvier 2001, le collectif Alerte qui regroupe une trentaine d'associations jugeait la situation faite aux demandeurs d'asile inacceptable et demandait que la France « se dote d'une politique cohérente et déterminée pour tous les demandeurs d'asile et mette en œuvre des moyens adaptés à un accueil digne²³ ». À plusieurs reprises, la situation a été discutée au Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion où siège l'Observatoire.

En juillet 2001, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (Cncdh) a remis un avis au Premier ministre dénonçant un système « dont nombre d'aspects sont choquants sur le plan humain et peu respectueux des droits fondamentaux » et proposant une refonte globale de la politique d'asile en France.

Dans le cadre de ses travaux sur les étrangers face à la pauvreté, l'Observatoire a souhaité comprendre et analyser la situation. Quel est cet afflux de personnes demandeurs d'asile depuis deux ans ? Il existe un dispositif d'accueil et d'hébergement spécifique pour les demandeurs d'asile. Pourquoi les demandeurs d'asile sont-ils orientés et hébergés par les structures en charge des personnes sans abri ? Est-ce un manque de places dans le dispositif spécifique qui a pourtant vu ses capacités augmentées en 2000 et 2001 ? Enfin, quelle est la situation aujourd'hui des demandeurs d'asile ?

²¹ Voir l'expérience de la Cafda dans la deuxième contribution.

²² Sans prétendre à l'exhaustivité, on relève au moins une vingtaine d'articles dans la presse nationale et régionale entre septembre 2000 et août 2001 : La Croix (29/9/01), La Croix (08/01/01), Le Monde (25/01/01), Libération (25/01/01) (15/03/01), Le Figaro (16/03/01), Le canard enchaîné (13/06/01), La vie (22/03/01), DNA (15/06/01), La Croix (15/06/01), Le Figaro (25/06/01), La Croix (06/07/01), Le Progrès (06/07/01), Le Monde (1/07/01), Libération (17/07/01), France Soir (07/08 01), L'Humanité (16/08/01) etc...

²³ Actualités sociales hebdomadaires n° 21/97 du 12 janvier 2001.

■ Le droit d'asile, les procédures et les droits associés

L'article 4 du préambule de la Constitution stipule que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ».

Encadré 4

La protection des réfugiés et demandeurs d'asile

La protection des personnes est régie par deux textes principaux.

D'une part la Convention de Genève de 1951 et le protocole additionnel de 1967 offrent une protection aux personnes craignant de subir, dans leur pays, les persécutions du fait de leur appartenance à un groupe social, de leurs opinions politiques ou religieuses. C'est *le droit d'asile conventionnel*.

D'autre part, la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France a introduit un droit distinct *d'asile territorial*. Elle instaure une protection au bénéfice de l'étranger qui « *établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays où qu'il est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* ».

Par ailleurs, au niveau européen, une harmonisation des politiques des États membres a été engagée par la convention de Dublin de 1990. Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, inclut le droit d'asile dans les questions d'intérêt commun.

Le traité d'Amsterdam (2 octobre 1997) prévoit une procédure d'asile commune et un statut uniforme dans toute l'Union.

Deux procédures distinctes : l'asile conventionnel et l'asile territorial

Les demandes d'asile conventionnel sont faites dans les préfectures qui délivrent une autorisation provisoire de séjour d'un mois, permettant au demandeur de déposer une demande d'asile auprès de l'Office français pour les réfugiés et apatrides (Ofpra). Lorsque la demande est effectuée, un récépissé de demande de statut est alors remis au demandeur par la préfecture. Il vaut autorisation de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'à la réponse définitive de l'Ofpra et de la Commission des recours si nécessaire.

Depuis l'entrée en vigueur des conventions de Schengen, puis de Dublin, les étrangers qui demandent l'asile ne peuvent plus choisir l'État où sera examinée leur demande. C'est l'État qui a permis l'accès au territoire dans « l'espace Schengen ²⁴ » qui

²⁴ Dix pays de l'Union sont signataires des accords Schengen et de la convention de Dublin. La Grande-Bretagne n'est pas signataire.

est responsable de l'examen de la demande. Pendant la période d'attente de désignation de l'État responsable, les demandeurs d'asile doivent eux aussi attendre.

La demande d'asile territorial est effectuée auprès des préfectures. Le demandeur reçoit un récépissé valant autorisation de séjour jusqu'à la décision du Ministre de l'Intérieur.

Les demandeurs d'asile : des droits inégaux

Les premiers documents délivrés au demandeur d'asile (rendez-vous, convocations en préfecture) donnent droit uniquement à un séjour limité dans le temps.

Pour les demandeurs d'asile conventionnel, l'autorisation provisoire de séjour et le certificat d'une demande d'asile auprès de l'Ofpra donnent droit à l'allocation d'attente, à l'allocation d'insertion et au bénéfice de la Cmu.

Depuis 1991, l'autorisation de travail a été supprimée pour les demandeurs d'asile. Il a alors été créé un dispositif national d'accueil financé au titre de l'aide sociale, réservé aux demandeurs d'asile sans ressource et sans logement. Le dispositif national d'accueil se compose de centres de transit, de centres d'accueil pour demandeurs d'asile, de centres provisoires d'hébergement et, depuis 1999, d'un centre d'accueil pour les mineurs isolés. Les personnes accueillies dans les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (Cada) sont hébergées pendant la durée de l'instruction de leur dossier par l'Ofpra²⁵.

Les demandeurs d'asile non hébergés dans le dispositif national d'accueil reçoivent une allocation d'insertion de 6 mois, renouvelable une fois, et d'un montant de 280,66 € (1 841 F) par adulte au 1^{er} janvier 2001. Ils peuvent bénéficier au préalable, d'une allocation d'attente d'un montant de 304,9 € (2 000 F) par adulte et 106,71 € (700 F) par enfant, versée en une fois par le service social d'aide aux émigrants.

Les demandeurs non reconnus (convocation préfecture) ainsi que les demandeurs d'asile territorial n'ont droit à aucune aide financière. Les demandeurs sous convention de Dublin peuvent percevoir l'allocation d'attente. En France comme aux Pays-Bas, ils sont exclus des droits sociaux.

■ La demande d'asile : une progression constante depuis 1997

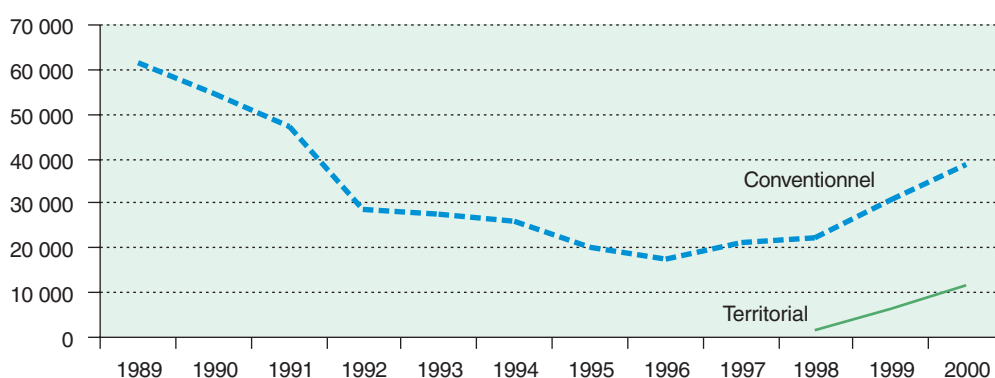
Le nombre de demandes d'asile conventionnel enregistré par l'Ofpra²⁶ était en diminution constante depuis 1989 où l'on avait enregistré le plus grand nombre de demandes (61 422 demandes). À partir de 1990, et jusqu'en 1996, le nombre de demandes d'asile ne cesse de diminuer et atteint le niveau le plus bas en 1996 avec 17 405 demandes enregistrées (graphique 1).

²⁵ Voir à ce sujet, les propos de Nicole Leguy dans la contribution suivante.

²⁶ Les demandes d'asile enregistrées par l'Ofpra ne concernent que les adultes demandeurs et non les membres de famille accompagnant (autre adulte, enfants).

Depuis 1997, on observe une reprise du flux des demandes d'asile : 21 416 demandes cette année-là, soit une augmentation de 23 % par rapport à l'année précédente. L'augmentation est nettement plus importante depuis 1999 avec 30 907 demandes soit une augmentation de 38 % par rapport à 1998. En 2000, l'Ofpra a enregistré 38 747 demandes et les chiffres des neuf premiers mois de 2001 indiquent une poursuite de la hausse (+20 %) sans toutefois atteindre les effectifs de 1989.

Évolution de la demande d'asile en France



Source : Ofpra (asile conventionnel), ministère de l'Intérieur (asile territorial).

En 1999, 660 demandes d'asile déposées en France ont fait l'objet d'une demande de transfert vers un autre État signataire de la convention de Dublin, 399 ont été acceptées. Inversement, 2 350 demandes ont été reçues par la France, 1 423 ont été acceptées.

S'agissant de l'asile territorial, les demandes sont en fort développement : 1 339 demandes en 1998, 6 334 en 1999, 11 800 en 2000 ²⁷.

Des taux d'accord faibles

Qu'il s'agisse de l'asile conventionnel ou de l'asile territorial, le taux d'accord est faible. En 1999, 19,3 % des demandeurs d'asile conventionnel ont obtenu le statut de réfugié. En 2000, le taux d'accord est de 17,1 % : 11,3 % par l'Ofpra et 5,8 % après la commission des recours.

S'agissant de l'asile territorial, 4,1 % ont obtenu l'asile en 1999, 2,9 % en 2000.

Il faut préciser que l'on ne dispose d'aucun élément de connaissance sur ce que deviennent les « déboutés de l'asile ».

²⁷ Ministère de l'Intérieur « Rapport au Parlement – les titres de séjour des étrangers en France en 1999 ».

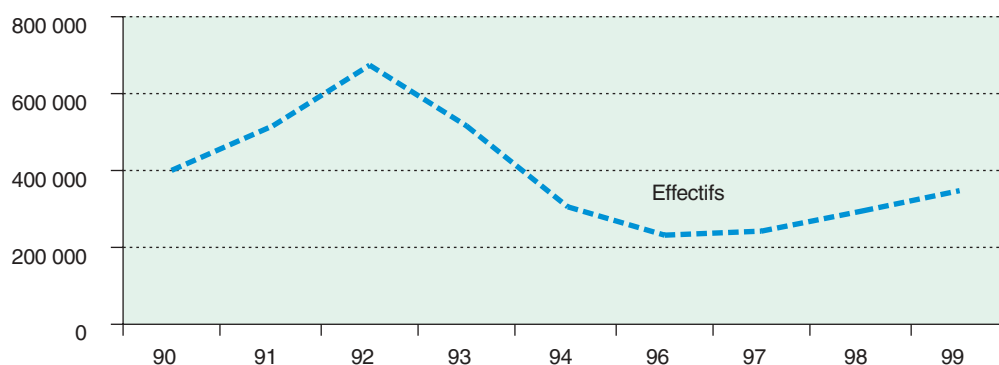
Des origines géographiques contrastées

En 2000, l'Ofpra ²⁸ note des évolutions marquantes concernant la provenance géographique des demandeurs d'asile. Si les demandeurs en provenance de République populaire de Chine restent les plus nombreux (4 961), la Turquie, avec 3 597 demandes, devient le deuxième pays de provenance des demandeurs. Les demandes de ressortissants de la République démocratique du Congo continuent à augmenter. L'Ofpra enregistre également une augmentation des demandes, en provenance des pays de l'ex-URSS (Moldavie, Fédération de Russie, Ukraine). Enfin, 1 802 demandes d'Algériens ont été enregistrées en 2000 contre 1 306 en 1999.

■ L'Union européenne : une situation comparable à la France

L'évolution constatée en France est comparable à celle d'autres pays de l'Union européenne. Après le pic des années 1992-1993, le nombre de demandes d'asile, dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, a diminué jusqu'en 1996 pour augmenter à nouveau à partir de 1997. (graphique 2)

La demande d'asile dans l'Union européenne



Source : Eurostat

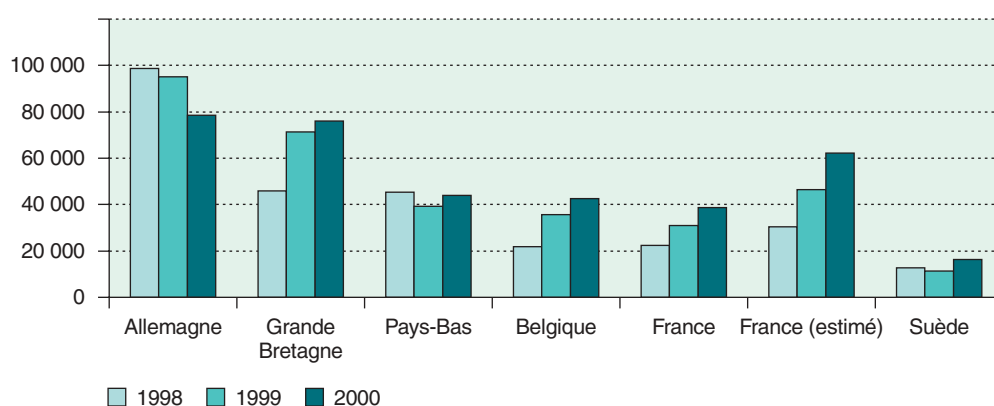
Six États membres de l'Union européenne accueillent plus de 80 % des demandeurs d'asile de l'Union : l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique, la France et la Suède. À l'exception de l'Allemagne, l'augmentation des flux observée en France est également constatée en Grande-Bretagne (55 % d'augmentation en 1999, 6 % en 2000) et en Belgique (63 % d'augmentation en 1999, 9,3 % en 2000).

On peut difficilement comparer les effectifs entre la France et les pays européens, puisque la plupart des autres pays comptabilisent les mineurs accompagnants comme les majeurs, les demandes d'asile conventionnel comme les formes de protection

²⁸ Ofpra – rapport d'activités 2000.

subsidaire similaires à l'asile territorial français. Tentons une estimation en appliquant un coefficient multiplicateur de 1,3 à l'effectif enregistré par l'Ofpra, comme le fait le ministère de l'Emploi et de la solidarité (Direction de la population et des migrations) pour estimer les besoins en hébergement. L'effectif serait de 50 300 demandeurs d'asile conventionnel en 2000 auquel il faudrait ajouter les demandeurs d'asile territorial, soit un total de l'ordre de 62 000 demandeurs d'asile, la France venant au 3^e rang des pays européens accueillant les demandeurs d'asile.

La demande d'asile dans quelques pays de l'UE



Source : Eurostat. Pour la France, données Eurostat et estimation.

■ Quand le fonctionnement des administrations génère la précarité

Depuis plus d'un an, les associations qui orientent les personnes sans abri vers l'hébergement d'urgence ou celles qui les hébergent alertent les pouvoirs publics sur la demande croissante d'hébergement émanant de familles de demandeurs d'asile (voire le témoignage de Nicole Leguy). Les structures d'hébergement pour les personnes sans abri ne sont pas organisées pour l'accueil des demandeurs d'asile : accueil familial difficile, séjours courts, problèmes de langue, d'assistance juridique... Des solutions ont pu être trouvées dans l'urgence mais, aux dires même des associations, elles ne sont pas satisfaisantes.

Le dispositif national d'accueil saturé

À leur arrivée en France, les demandeurs d'asile conventionnels peuvent être hébergés, soit par des membres de leur famille ou des amis, soit dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) pour ceux qui n'ont pas de ressources, ni de possibilité d'hébergement. L'hébergement en Cada est gratuit et garanti pendant toute la durée de la procédure de l'Ofpra. Les demandeurs d'asile hébergés n'ont pas droit à l'allocation d'insertion mais à une allocation sociale globale, estimée en fonction de la composition familiale et

des prestations offertes dans le Cada (restauration assurée ou non). L'admission est effectuée par une commission nationale.

L'augmentation de la demande d'hébergement des demandeurs d'asile ne tient pas seulement à l'augmentation des flux de ces dernières années ²⁹. Même si l'on ne dispose pas de données statistiques au niveau national sur la composition familiale des demandeurs permettant de comparer la situation d'aujourd'hui à celle des années quatre-vingt-dix, les acteurs confrontés aux demandes actuelles constatent l'arrivée importante de familles, ayant peu ou pas de liens avec des compatriotes vivant déjà en France ou susceptibles de leur apporter une aide.

Bien que l'offre d'hébergement ait augmenté en 2000 et 2001 portant ainsi la capacité d'hébergement à près de 8 000 places fin 2001, le dispositif d'accueil et d'hébergement est encore insuffisant.

Surtout, il est complètement saturé par la lenteur des procédures d'instruction. D'un hébergement prévu pour durer six mois en 1992, on arrive à des durées supérieures à un an aujourd'hui.

Comme l'indiquait la Cour des comptes, dans son rapport 2000, « *cet engorgement du système tient à l'allongement des durées de séjour, qui résulte lui-même des délais d'instruction de l'Ofpra et de la commission des recours, et de la difficulté qu'ont les gestionnaires des centres, les Ddass et les préfetures à faire respecter les règles de sortie* » ³⁰.

La durée de séjour dans les centres est passée de 287 jours en 1994 à 477 jours en 1998. « *De 1995 à 1998, 15 % seulement des demandeurs remplissant les critères ont pu être admis en centre d'accueil. De plus, les postulants prioritaires qui accèdent au dispositif ne le font qu'au terme d'un délai qui atteignait 13 semaines à la fin de 1998. La liste d'attente était de 3 800 demandes à la fin du premier semestre 2000.* » ³¹ En juillet 2000, les délais d'attente étaient en moyenne de huit mois selon le Service social d'aide aux émigrants (Ssae) qui participe à la commission d'admission. Il estimait que pour 200 places libérées chaque mois, 450 nouvelles demandes étaient déposées ³².

Des durées d'instruction qui s'allongent

Dans son rapport 2000, la Cour des Comptes notait une augmentation importante des délais depuis 1994. « *Le délai moyen d'instruction d'une demande oscille depuis 1994 entre 97 et 167 jours alors qu'il était indiqué en 1991 que, sous l'effet du renforcement des moyens de l'Ofpra, une demande d'asile recevait désormais une réponse sous deux mois en moyenne et que le délai total de traitement du dossier ne dépassait pas six mois en cas de recours* »

²⁹ On constate aussi une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation d'insertion depuis 1997, mais l'information statistique disponible ne permet pas de distinguer les demandeurs d'asile, réfugiés, travailleurs salariés expatriés, rapatriés.

³⁰ Cour des Comptes, rapport 2000.

³¹ Cour des Comptes, op. cité.

³² Ssae « *Accueillir* » n° 225, octobre 2000.

Cette augmentation des délais est difficilement explicable. « *De plus, comme un premier tri permet de traiter rapidement les dossiers manifestement infondés et les procédures prioritaires, les délais peuvent dépasser une année pour les dossiers les plus complexes. Malgré cet allongement, la garantie d'un examen approfondi n'est pas assurée : en 1999, 37 % seulement des demandeurs ont été auditionnés par l'Ofpra.* »³³.

La situation ne s'est pas améliorée depuis. Dans son rapport annuel d'activité 2000 et malgré un nombre de dossiers traités plus important, l'Ofpra indique un délai moyen d'instruction de 169 jours (5 mois et demi), soit une augmentation de 41 jours par rapport à 1999. Par ailleurs, il fait état d'un stock de 21 000 dossiers sans décision depuis plus de quatre mois³⁴.

Un traitement tardif des demandes en préfecture

Parvenus tant bien que mal sur le territoire français, les demandeurs d'asile conventionnel et territorial doivent déposer leur demande dans les préfectures. Celles-ci peuvent les rejeter. Les préfectures peuvent ne pas délivrer de titre de séjour au demandeur si :

- l'examen de la demande relève d'un autre État membre au regard de la Convention de Dublin ;
- sa nationalité est d'un pays pour lequel s'applique la clause de cessation de la Convention de Genève, (Roumanie par exemple) ;
- sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public ;
- sa demande est considérée comme frauduleuse, abusive ou dilatoire.

Lorsque les demandeurs effectuent cette première démarche auprès des préfectures, ils se voient remettre une convocation pour une date ultérieure. Les délais varient très fortement d'une préfecture à l'autre, pouvant atteindre jusqu'à huit mois dans les départements les plus concernés. Malheureusement, on ne dispose pas de données systématisées sur l'activité des préfectures concernant les délais d'instruction. Durant cette phase d'attente, les demandeurs ne disposent que d'une notice d'asile ou une convocation et ne peuvent prétendre à aucune aide.

S'agissant de la demande d'asile territorial, la Cour des Comptes³⁵ relevait des délais de quatre à six mois alors que l'objectif initial était d'un mois.

Le statut de demandeur d'asile est en lui-même très précaire : autorisation provisoire de séjour, allocation d'attente de courte durée (1 mois) puis allocation d'insertion modeste et d'une durée limitée à un an, hébergement pour ceux qui sont sans ressource et qui ne peuvent être accueillis par des proches. Seul l'accès à la Cmu constitue une réelle avancée par rapport à la situation antérieure de l'aide médicale³⁶. Le statut de

³³ Cour des Comptes, op. cité.

³⁴ Le taux d'acceptation du statut de réfugié par l'Ofpra est de 17,1 % en 2000 (11,3 % accordés par l'Ofpra, 5,8 % par la Commission des recours).

³⁵ Op. cité.

³⁶ Même si, s'agissant des étrangers, la mise en œuvre par les Caisses primaires d'assurance maladie souffre de dysfonctionnements relevés par l'Observatoire du droit à la santé des étrangers dans son rapport 2000.

demandeur d'asile territorial est encore plus précaire puisqu'il n'ouvre aucun droit sauf celui de séjourner régulièrement en France et de bénéficier de la Cmu. Enfin, les demandeurs sous « convention de Dublin » attendent de longs mois, sans ressource ni droits sociaux, que l'État responsable ait statué sur leur sort.

Lorsque les demandeurs doivent attendre plusieurs mois pour déposer leur demande auprès des préfectures qui leur permettra d'accéder à un statut précaire, lorsque les délais d'instruction de l'Ofpra s'allongent avec, comme conséquence un allongement du séjour des demandeurs d'asile dans les Cda et l'inscription sur liste d'attente pour les nouveaux arrivants, force est de constater que les dysfonctionnements administratifs successifs contribuent à créer des situations de grande précarité. L'exercice du droit d'asile est-il respecté ? La situation sociale des demandeurs d'asile ne s'améliorera pas tant que le fonctionnement des administrations concernées par l'enregistrement et l'examen des demandes ne sera pas amélioré.

Les dysfonctionnements de la politique française d'asile ont été soulignés par le Haut commissariat aux réfugiés au printemps 2001. Selon le Hcr, la France a une lecture très restrictive de la Convention de Genève, ignorant les conflits internes aux États et les déplacements « forcés » qui en découlent.

Dans son avis remis au Premier ministre en juillet, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (Cncdh) propose une refonte globale de la politique d'asile et des améliorations immédiates. Elle préconise aussi le rétablissement de l'autorisation de travail, six mois après le dépôt de demande à l'Ofpra à l'instar du projet de directive de la Commission européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

■ La situation dans l'Union européenne

Le traité d'Amsterdam transfère à l'Union européenne, les compétences en matière d'asile. Dans cette perspective, la Commission des Communautés européennes a élaboré une directive relative à la procédure commune et aux normes minimales d'accueil. Cette directive devrait être appliquée à partir de 2004.

Elle vise notamment à éviter les circulations secondaires des demandeurs entre les États membres, certains pays ayant des conditions d'accueil et d'octroi du statut de réfugié plus favorables que d'autres. C'est aussi l'argument développé et repris par les États qui voient arriver un nombre croissant de demandeurs. Il n'est que d'évoquer ici les polémiques entre la Grande-Bretagne et la France, à propos des étrangers hébergés à Sangatte, ou entre l'Espagne et le Maroc à propos des migrants du continent africain qui tentent de franchir le détroit de Gibraltar.

Il existe des disparités dans l'accueil et le traitement des demandes d'asile selon les États. Certains imposent l'hébergement collectif (Pays-Bas), d'autres non (France). Certains limitent la liberté de circulation des demandeurs d'asile (Allemagne). Le Portugal

et l'Italie autorisent les demandeurs à travailler mais n'assurent pas de prise en charge sociale qui est laissée au bon vouloir des associations caritatives.

Mais les disparités les plus importantes concernent l'accueil et la durée de la procédure.

Ainsi, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique, les candidats à l'asile sont auditionnés une première fois dès leur arrivée, dans un laps de temps compris entre quarante-huit heures et huit jours maximum. Cette première audition a pour objet d'examiner le bien fondé de la demande sans statuer sur le fond et d'orienter immédiatement les demandeurs vers les centres d'hébergement.

En Allemagne, dans 81 % des cas, la procédure est inférieure à 6 mois dont 16 % sont traités sous deux semaines ; dans 10 % des cas, elle dure environ un an. Pour 9 %, la procédure est supérieure à un an ³⁷.

Comparer les avantages et inconvénients des modalités d'accueil des demandeurs d'asile présente peu d'intérêt pour la question qui nous occupe. C'est supposer que les demandeurs d'asile font un calcul rationnel des avantages et inconvénients offerts par les différents pays avant de choisir le pays de destination.

Sauf le cas de recours à des filières organisées, le choix du pays d'accueil par les demandeurs d'asile comme pour les émigrants en général, obéit à d'autres logiques, notamment la connaissance de la langue du pays d'accueil et la présence de communautés venues du même pays ou des mêmes régions et susceptibles d'apporter une aide. Ainsi, dans l'enquête auprès des personnes régularisées en 1997 ³⁸, le choix de la migration vers la France s'imposait d'emblée, soit qu'ils aient de la famille résident en France, soit que cette destination soit traditionnellement celle des migrants de la région d'origine. De même, l'enquête auprès de migrants Turcs et Marocains vivants dans des pays de l'Union européenne ³⁹ montre que les migrants Turcs choisissent prioritairement l'Allemagne, puis l'Autriche, alors que les Marocains choisissent prioritairement la France puis l'Italie. Les membres de la famille et dans une moindre mesure, les amis jouent un rôle majeur dans l'information des migrants.

Hormis les ressortissants de l'ex-Yougoslavie présents dans la plupart des États de l'Union européenne, les ressortissants d'Iraq, d'Iran et d'Afghanistan choisissent prioritairement la Grande-Bretagne ou l'Allemagne lorsqu'ils appartiennent à des minorités Kurdes d'Iran, d'Irak ou de Syrie. Les ressortissants des pays d'Afrique, surtout s'ils sont francophones, choisissent prioritairement la France ⁴⁰.

³⁷ PLS Ramboll Management, Étude comparative réalisée pour la Commission des communautés européennes (Direction générale Justice et Affaires intérieures).

³⁸ François Brun, Samin Laacher, op. cité.

³⁹ Eurostat « Pourquoi les individus migrent-ils ? », Statistiques en bref n° 1/2001.

⁴⁰ Données du Haut commissariat aux réfugiés.

■ Comment vit-on sans droit au séjour ?

L'enquête réalisée par le Centre d'études de l'emploi ⁴¹, auprès des étrangers ayant bénéficié de la régularisation de 1997 apporte des éclairages sur la vie quotidienne antérieure à la régularisation.

Pour la plupart des migrants, le choix du pays d'accueil s'est imposé d'emblée. Le pays choisi constitue la destination habituelle des migrants de la région d'origine. Ce choix est renforcé par la présence, en France, d'une famille déjà installée susceptible d'apporter du soutien : 56 % des personnes interrogées ont été prises en charge par la famille à leur arrivée.

L'aide familiale consiste à héberger le parent qui arrive ou à lui trouver un hébergement, à subvenir aux besoins élémentaires si nécessaire, à lui trouver du travail. « *L'appui de la famille et, dans certains cas, de réseaux plus larges est un élément déterminant du pari que représente un séjour au moins temporairement irrégulier et, pour ceux qui le tentent, il s'avère aller de soi* » ⁴².

Mais la solidarité familiale a ses limites et ses revers. L'hébergement et l'aide de la famille peut s'avérer pesante aussi bien pour la famille que pour le nouvel arrivant qui doit, dans un second temps, trouver un autre hébergement. L'aide familiale est parfois assortie de contreparties particulièrement rudes. C'est la situation que découvrent certaines employées de maison. C'est aussi le cas fréquemment rencontré par les Chinois contraints de travailler dans les ateliers de confection pour rembourser la dette contractée pour effectuer le voyage.

Trouver un logement est la première difficulté à laquelle se trouvent confrontés les migrants en situation irrégulière. Mais prendre un logement à son nom est un pari risqué, c'est donner une adresse qui peut être utilisée pour une expulsion du pays. Pour avoir un toit, il faut pouvoir mobiliser des réseaux qui pourront sous louer un appartement ou une chambre de foyer.

La seconde difficulté rencontrée concerne les déplacements dans les transports ou dans la ville avec le risque des contrôles. Disposer d'un titre de transport, éviter les lieux très surveillés, faire attention à sa tenue sont autant d'éléments que découvrent les migrants en situation irrégulière.

D'une façon générale, la peur du contrôle et le stress qui en découle font très vite partie du quotidien des étrangers illégaux. Elle a des conséquences sur la santé, l'éducation des enfants et la vie familiale. Même si le droit à l'éducation pour les enfants et l'accès aux soins leur sont accessibles, la crainte d'une dénonciation en limite la portée.

Enfin, la très grande majorité des personnes enquêtées (85 %) a travaillé avant la régularisation. Il s'agit le plus souvent de « petits boulots » trouvés grâce à l'appui de la

⁴¹ François Brun, Smain Laacher, « *De la régularisation à l'intégration : stratégies, atouts, obstacles...* » Cee, décembre 2000.

⁴² F. Brun et S. Laacher, op. cité.

famille ou de compatriotes. Les emplois sont trouvés principalement dans trois secteurs d'activité : les services aux particuliers (ménage, garde d'enfants), le bâtiment, la restauration et secondairement, l'agriculture et la confection. Le recours à une main d'œuvre irrégulière dans ces secteurs d'activité se traduit par des salaires horaires inférieurs au Smic, la flexibilité des horaires, l'absence de tous droits sociaux et de référence au Code du travail et parfois des emplois dangereux physiquement. Les contrôles sont plus fréquents dans la restauration que dans les services aux particuliers. Parmi les femmes qui ont travaillé comme employées de maison, quelques-unes ont pu mesurer le prix de cette protection : le logement et la nourriture contre un travail de dix à douze heures par jour, six jours sur sept et sans salaire.

Si la solidarité familiale et communautaire jouent un rôle majeur pour faciliter la vie en France des migrants lors de leur arrivée et leur permet de vivre, elle a ses limites. La famille ne peut subvenir indéfiniment aux besoins de parents ou compatriotes qui n'ont pas droit au séjour ou droit au travail. Le travail irrégulier est la conséquence logique de ces situations qui s'éternisent.

Conclusion

La pauvreté touche fortement les ménages étrangers. Comme l'avait souligné le Rapport de l'Observatoire en 2000, la pauvreté des ménages peut être aggravée par des dysfonctionnements administratifs des organismes. Les ménages étrangers pauvres ne font pas exception, à ceci près que les droits sociaux sont conditionnés par le droit au séjour, « les papiers ». Les lenteurs administratives, concernant l'octroi du titre de séjour ou son renouvellement, ont des incidences sur le versement des prestations ou d'allocations et peuvent aggraver des situations de pauvreté des ménages étrangers pauvres en situation régulière.

De la même manière, les lenteurs administratives des procédures d'instruction des demandes d'asile contribuent à accroître la précarité des demandeurs puisque tant que la demande n'est pas enregistrée, ils ne peuvent prétendre à aucune aide. Ensuite, ils peuvent bénéficier d'une allocation modeste pour une durée d'un an alors que la procédure d'instruction peut durer parfois deux ans. Enfin, ceux qui sans ressource ou sans aide familiale ou amicale sollicitent un hébergement dans un centre d'accueil adapté ne peuvent y accéder, faute de place. Sur bien des points, on connaît mal les populations concernées.

C'est le cas de la situation familiale des demandeurs d'asile. À cet égard, on gagnerait, en France comme dans les autres pays européens, à collecter l'information sur la situation familiale des demandeurs qu'il s'agisse de l'asile conventionnel ou de l'asile territorial. On connaît encore plus mal la situation des déboutés du droit d'asile. Certains repartent ou tentent leur chance ailleurs, d'autres restent en situation irrégulière dans l'attente d'une hypothétique régularisation. Ils constituent sans doute une partie des demandeurs d'hébergement d'urgence. Faut-il aussi améliorer la connaissance des « déboutés » de l'asile et comment ?

Un centre d'accueil en état d'urgence : la Cafda

Nicole Leguy,
directrice du Casp Ile-de-France

Une situation qui se révèle de plus en plus préoccupante en Europe : les demandeurs d'asile et particulièrement ceux arrivant en famille sont en très forte augmentation dans les grandes agglomérations. Comment décrire une de ces expériences d'accueil où l'urgence se pratique au quotidien et dans tous les domaines ? La parole est à Nicole Leguy, directrice du Casp d'Ile-de-France qui pilote la Cafda et qui est membre de l'Observatoire, pour le collège associatif.

À l'origine de la Coordination ⁴³ de l'accueil des familles demandeuses d'asile (Cafda)

« Le Centre d'action sociale protestant d'Ile-de-France accueille, depuis 1970, des personnes sans domicile. Au départ, viennent essentiellement des hommes, sans travail, marginalisés. Au fil des ans, d'autres les rejoignent : des jeunes, des femmes, des personnes victimes du chômage, tous des isolés. À partir de 1995, s'y ajoutent les demandeurs d'asile qui, grâce aux associations, accèdent aux foyers d'hébergement d'urgence. Leur nombre augmente régulièrement.

En 1998-1999, changement : ce sont des familles entières, originaires de tous les coins du monde, de toutes cultures et de tous milieux socioprofessionnels qui arrivent. Leur trait commun est d'avoir été victimes de violence. Les premiers Kosovars et leurs familles arrivent en gare de Lyon. Or, il n'existe pratiquement pas de lieu sur Paris pour accueillir des familles. L'urgence n'est en effet considérée alors par les pouvoirs publics que comme une situation éphémère pour des personnes isolées. C'est en fait trois semaines à un mois que dure le « séjour » des accueillis. Le dispositif d'accueil est très vite dépassé pour l'ensemble des acteurs de l'urgence. Sur Paris, la direction de l'action sociale offre peu de possibilités, le 115 – numéro d'appel mis en place par le Samu social – est débordé par la population « traditionnelle » des sans abri. À ce moment-là, se développe un phénomène pointé par tous : le risque de « concurrence » entre populations pouvant déboucher, et débouchant parfois, sur des violences physiques.

200, 500 puis 1 000 familles, c'est-à-dire 3 000 personnes, au cours des 10 premiers mois de l'année 2001 arrivent au centre. Cette augmentation très rapide s'accompagne de solutions mobilisables dans l'urgence : l'hébergement en hôtels bas de gamme.

⁴³ La Cafda est l'appellation francilienne de Cada : centre d'accueil des demandeurs d'asile. À Paris, en effet, il s'agit surtout de familles et les services nombreux et dispersés imposent une coordination. La Cafda, c'est ça !

Offrir un toit, même dans ces conditions, est une première étape. Mais toute l'énergie qui y est consacrée l'est au détriment de l'accompagnement social. Au printemps 2000, les différentes associations alertent les pouvoirs publics et l'opinion sur les conditions d'accueil, de santé et d'alimentation de ces publics.

En août 2000, à la demande de la direction de l'action sociale de Paris et de la direction de la population et des migrations, le Casp ouvre un lieu pour accueillir les familles demandeuses d'asile. C'est la naissance de la Cafda. »

La coordination pour l'accueil des familles demandeuses d'asile : des services nombreux aux familles exilées

« Outre la première urgence que constitue la recherche d'hébergement, les accueillants proposent aux personnes reçues les premiers services qui permettent d'obtenir des droits.

En matière de santé les personnes sont rapidement inscrites à la Cnam, afin d'obtenir l'aide médicale, puis la Couverture maladie universelle. Leur état sanitaire est, en effet, souvent dégradé. Pour améliorer cette situation, nous envisageons, à terme, de créer une permanence médicale dans les locaux de la Cafda, avec l'aide d'un groupe de médecins bénévoles du Comité médical pour les exilés (Comède) avec lesquels nous sommes actuellement en négociation.

En matière de scolarisation, nous permettons aux enfants, à partir de 6 ans, d'être inscrits rapidement dans une école dès que l'adresse de l'hôtel est connue. Ils ont, par la même occasion, la possibilité de prendre un repas à la cantine scolaire, malgré les difficultés rencontrées auprès de certaines mairies de banlieue.

L'aide administrative passe par l'accompagnement des personnes dans leurs nombreuses démarches. C'est nécessaire, car le barrage de la langue et les difficultés pour s'orienter et se déplacer dans Paris peuvent constituer des facteurs de découragement et des obstacles à la bonne poursuite du travail engagé.

Le personnel d'accueil et les travailleurs sociaux effectuent aussi un travail intense d'écoute, de mise en confiance. En effet, les personnes essuient souvent des refus tout simplement parce que leurs dossiers sont mal remplis ou parce que, par pudeur, ils n'ont pas tout dévoilé des raisons qui les ont conduits à l'exil. Ce travail de soutien, non reconnu officiellement, permet pourtant d'augmenter sensiblement le pourcentage de réponses positives de la part de l'Ofpra. »

Les nombreuses difficultés rencontrées par ces publics

« Je n'insisterai pas sur l'importance des traumatismes (viols, tortures, assassinats devant les proches) vécus par les personnes qui arrivent. Ces souffrances-là, source

de difficultés multiples, ces personnes vont les porter durant de nombreuses années. Elles ont en revanche un désir énorme de s'intégrer.

La première difficulté rencontrée par ces publics est bien sûr l'hébergement. Lorsqu'une famille arrive composée de 3 mais parfois de 28 personnes, comment rester regroupés ? Les chambres d'hôtel ne le permettent pas. Le tissu familial, les relations, l'entraide affective et morale qui pourraient les aider sont menacés d'éclatement, puisque même les repas ne peuvent pas se réchauffer – et les réchauffer ! – en hôtel. L'hôtel n'est pas fait pour la vie familiale. L'orientation vers ces centres n'évite pas pour autant, sur Paris et d'autres grandes agglomérations, le recours aux chambres d'hôtel : 1 200 familles, c'est-à-dire 3 000 personnes, y sont actuellement logées par la seule Cafda.

- Pour surmonter ces difficultés, nous proposons que l'accueil de ces familles se fasse dans des logements Hlm libres en province ou dans les trop rares résidences sociales. Faut-il encore que les réfugiés aient un réel droit au logement. Si les familles avaient un « chez soi », même petit, ce serait déjà un mieux être. Ce serait d'ailleurs une économie pour l'État que de bâtir, avec les sommes versées aux hôteliers, des immeubles sociaux.

- L'alimentation : cette question découle, d'une part de la précédente et, d'autre part, du dénuement matériel dont souffrent ces personnes. Elles passent quatre à cinq mois sans percevoir la moindre allocation.

La Cafda ne peut pas porter de la nourriture dans cent hôtels disséminés dans Paris. Ses moyens en matériel et en personnes sont insuffisants. Ce sont donc les personnes qui vont derrière un camion de l'Armée du salut ou dans un Resto du cœur prendre une soupe et une boîte de conserve. C'est tout de même choquant et encore plus pour les enfants et les nourrissons. Alors la Cafda élargit son réseau et travaille en partenariat avec d'autres associations qui distribuent du lait ou des repas.

- L'instruction des dossiers, les délais : le premier problème du demandeur d'asile, c'est d'obtenir une domiciliation pour avoir un dossier. Ensuite, l'instruction du dossier peut prendre quatre à cinq mois, puisque la démarche s'effectue auprès de la Préfecture pour l'asile territorial, ou de France Terre d'Asile pour l'asile politique, elle aussi saturée. Obtenir un rendez-vous, repartir avec un dossier, parfois y retourner pour voir un conseiller juridique, rassembler les pièces, reprendre rendez-vous, y retourner... C'est le parcours du combattant !

- L'inégalité des chances à l'école : c'est une évidence de dire que le système scolaire français favorise peu l'éducation d'enfants qui ont des problèmes de langue, un encadrement familial déficient pour ces mêmes raisons, auxquelles s'ajoutent les propres traumatismes et l'état mental des parents. Seuls les surdoués s'en sortent ! Les enfants de familles dans la galère n'ont pas les mêmes chances que les autres, qu'ils soient demandeurs d'asile, réfugiés politiques ou déboutés.

- L'ostracisme : il est dû au manque d'information des représentants de la loi. Il arrive qu'il y ait des accrochages entre certaines personnes, pour peu qu'elles soient

« typées », et les officiers de police. On les remarque d'avantage, elles sont parfois arrêtées. Or demandeur d'asile ne veut pas dire sans papier, certains ne le savent même pas ; outre l'injure faite qui leur est faite, il faut parfois appeler à la rescousse d'autres associations telles que la Cimade pour obtenir leur relaxe. Avec les contrôles actuels, ça ne s'arrange pas.

- *La peur : il y a toujours une peur. Insistons bien, toutes ces familles arrivent, apeurées par leur passé, angoissées de ce qui les attend ; c'est déjà une difficulté à vivre et elle est de taille. Quand elles ne peuvent pas en parler, faire confiance – et pourtant les travailleurs du Casp font des miracles – la réalité est qu'elles n'ont pas la moindre chance d'obtenir le statut de demandeur d'asile. »*

Des améliorations sont nécessaires très rapidement

« Indépendamment des améliorations concernant l'hébergement social d'urgence et la réduction des délais, j'aimerais évoquer quelques pistes plus larges car la situation se dégrade un peu plus chaque jour et à un niveau inacceptable.

Pour lutter contre ces injustices et en sortir, il faut que la société bouge, pas seulement les pouvoirs publics. Les administrations et les associations ont fait des efforts depuis plusieurs années et elles continuent de leur mieux. Mais, faute d'un plan d'ensemble national et accepté par tous, de moyens suffisants, les solutions trouvées dans l'urgence seront vite dépassées. Il faut aussi connaître les causes – et les travailleurs sociaux s'y consacrent beaucoup au Casp –, se remettre tous en question. L'exclusion n'est pas une fatalité !

- *Nous vivons dans l'angoisse constante de ne pas trouver de place pour les personnes. Si la régulation entre arrivées et départs en Cada fonctionnait dans un système d'osmose, l'attente serait plus réduite. Actuellement faire attendre et laisser dans la précarité des familles exilées pendant 2 à 3 ans, c'est indigne ! L'hébergement de ces personnes doit tenir compte des impératifs de toute vie familiale et veiller au maintien de sa cohésion. Il doit donc s'orienter vers des hébergements de type collectif avec un accompagnement d'aide à la vie courante.*

- *Se pencher sur le système scolaire est également une urgence et une exigence de solidarité. Chacun sait qu'avant la classe de seconde, la plupart des enfants ne peuvent travailler seuls. C'est aussi tout un système civique, un cadre de valeurs qui fait défaut : l'école ne remplit pas toujours ce rôle. Il faudrait réfléchir à intégrer d'autres métiers dans la scolarité, des « tuteurs » qui aideraient les enfants qui ne peuvent être encadrés par leur famille.*

- *La protection doit être la priorité de notre politique en direction de ces personnes dont les droits doivent être respectés et qui ne doivent pas être pénalisées pour l'absence d'un document perdu ou subtilisé lors de leurs déplacements. Les dysfonctionnements constatés à tous les stades des procédures d'asile en France nécessitent un réexamen en profondeur de celles-ci. Il faut également se pencher sur le cas des*

personnes « déboutées » à l'issue de ce délai. On sait qu'elles reviendront sur Paris puisque personne n'en veut ailleurs, avec un nouveau statut : celui de « sans papier » ! N'y a-t-il pas quelque chose à faire ?

La France doit adopter une interprétation rigoureuse de la définition de « réfugié », réaffirmant ainsi son attachement au droit d'asile comme droit fondamental et à la Convention de Genève, socle du droit pour le statut de réfugié.

Et puis, rêvons un peu ! On nous dit que la natalité augmente, je suis sûre que c'est grâce à ces familles. On sait aussi que certaines petites villes, certains villages, des régions parfois, se dépeuplent. Ces familles peuvent venir « coloniser », cela s'est déjà vu en France, au fil de l'histoire. Si les personnes pouvaient travailler – il faudrait actualiser le droit au travail –, avec la volonté qu'ont ces familles de réussir, de s'intégrer, il y a de grandes chances pour qu'ici ou là, l'économie locale reparte : dans ces familles, il y a des enfants, des métiers qui permettraient d'ouvrir une école, une boulangerie, un ou deux autres commerces. Ce n'est pas si utopique ! Sans compter les emplois pour lesquels on ne trouve plus personne dans les campagnes et que ces personnes pourraient occuper

Et ce serait une belle intégration : les réfugiés recréeraient du lien social ! »

Encadré

Quelques chiffres de la Cafda au 31 octobre 2001

- Sur un millier de familles accueillies, soit environ 3 000 personnes :
- 40 % sont des familles monoparentales, des femmes essentiellement ;
 - 51 % sont des enfants, avec une représentation forte d'enfants de moins de 2 ans ;
 - 82 % demandent l'asile politique et seulement 14 % l'asile territorial, les 4 % autres sont des déboutés, des parents d'enfants français et des personnes en attente de régularisation ;
 - 40 % proviennent d'Europe de l'Est et centrale : Russie, Tchétchénie, Géorgie, Arménie, Albanie, Moldavie ;
 - 30 % d'Afrique noire : majoritairement Congo RDC et Congo, Angola, Rwanda ;
 - 15 % d'Afrique du Nord, majoritairement d'Algérie ;
 - 9 % proviennent d'Asie : Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Sri Lanka. et pour l'instant très peu d'Afghanistan.

Propos recueillis auprès de Nicole Leguy par Noëlle Silvani.

Le logement des étrangers et des immigrés

Albert Mollet,
membre de l'Observatoire

L'Observatoire n'a pas engagé d'étude spécifique sur le logement des étrangers cette année, mais a eu en communication de plusieurs rapports sur le sujet qui sont ici succinctement présentés.

« La lutte contre les exclusions, le besoin d'un nouvel élan »

C'est le titre du 7^e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, remis en novembre 2001, au Président de la République. Il consacre un chapitre à la question, considérée comme préoccupante, du logement des immigrés.

Plusieurs difficultés sont signalées. En premier lieu, l'inadaptation de l'hébergement en foyers de travailleurs migrants : des problèmes de cohabitation, des normes et confort insuffisants (sur les 326 foyers recensés, seuls 90 ont été réhabilités suite à la mise en place du plan quinquennal de 1997), vieillissement de la population accueillie, montant élevé des redevances, difficultés de sortir de ce parc. Ensuite, le parc social accueille un ménage immigré sur 3, mais « *relègue certains groupes d'immigrés dans les espaces les plus défavorisés des villes* ». Les immigrés connaissent des délais d'attente très importants (crainte de la sur-occupation de la part des bailleurs, en ce qui concerne les demandeurs d'asile, les places sont notoirement insuffisantes, manque de grands logements pour familles nombreuses, problèmes de cohabitation). Enfin, dans le secteur privé, la diminution du parc précaire n'est pas compensée par le parc privé « très social ».

Le Haut Comité insiste sur l'urgence de répondre aux situations des familles à la rue, ainsi que sur le risque d'augmentation de personnes déboutées du droit d'asile restant sur le territoire.

Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social ⁴⁴

Les parcours résidentiels des immigrés font apparaître deux modèles distincts. L'un promotionnel vers l'accession à la propriété est le fait des Espagnols, des Portugais et des Asiatiques. L'autre s'oriente vers l'accès au logement social et concerne les Maghrébins, les Turcs et les originaires d'Afrique subsaharienne. Les ménages considérés

⁴⁴ Note du groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, n° 3 mai 2001.

comme très mal logés sont quatre fois plus nombreux dans cette catégorie que dans l'ensemble de la population (de 45 à 50 % contre 11 %).

L'analyse de l'attribution du logement dans le parc social montre une discrimination généralisée vis-à-vis des demandes des migrants. Si les intentions directement discriminatoires et les dérapages individuels existent parfois, le problème est surtout « *celui d'une logique impulsée par un système de gestion qui met en œuvre des mécanismes de sélection prenant en compte l'origine ethnique des ménages (...) auquel participe une multitude d'institutions* » : opacité des critères et des attributions pour les organismes Hlm, critère de résidence dans la commune pour les élus, faiblesse des services préfectoraux qui veulent éviter le conflit avec leurs partenaires.

Plus que le risque d'insolvabilité, atténué par les aides au logement, « *la question centrale est devenue celle du risque sociologique* ». La présence des immigrés dévaloriserait l'image des quartiers, le parc social s'est hiérarchisé et de ce fait, les bailleurs sociaux reportent la demande potentiellement disqualifiante vers des programmes peu attractifs.

La mixité sociale – notion très présente dans les textes officiels depuis la loi Besson, mais jamais clairement explicitée – révèle sur le terrain une justification de pratiques discriminatoires. « *Les politiques engagées au nom de la recherche de « l'équilibre sociologique » ont légitimé la notion plus ou moins implicite de « seuil » maximum d'accueil de populations « à risques »* ». La stratégie de requalification des quartiers sensibles par démolition d'une partie du parc diminue les opportunités locatives⁴⁵, mais par ailleurs, les programmes attractifs ne sont pas ouverts aux immigrés.

« *Le bilan de la politique des pouvoirs publics en matière de mixité urbaine est sans appel : elle contribue à fermer une partie du parc aux immigrés, sans leur ouvrir de meilleures perspectives* »⁴⁶.

Ainsi, dans la pratique, le principe de mixité en vient à s'opposer au principe du droit au logement.

Le Geld (groupe d'étude et de lutte contre les discriminations) préconise trois types de stratégies. D'une part, intervenir sur le système en clarifiant et en faisant respecter les règlements existants et en affirmant le primat des principes d'égalité et de droit au logement sur celui de mixité sociale. D'autre part, transformer les pratiques. Soit en anonymisant les dossiers de demande, ce que permet la mise en place du numéro départemental unique, soit en enregistrant les informations sur l'origine des candidats dans les fichiers de demandes, les listes d'attribution, pour permettre leur comparaison. Soit en pratiquant une discrimination positive vis-à-vis des demandeurs immigrés.

Le Geld propose enfin, d'ouvrir la possibilité de recours auprès des commissions de médiation.

⁴⁵ La démolition est d'autant plus préoccupante qu'en 2000, la construction de logements sociaux a chuté à 45 000.

⁴⁶ Note Geld op. Cit.