

POLITIQUE MIGRATOIRE

Des propositions-chocs pour « simplifier » le droit au séjour

Prenant le contre-pied de la politique en vigueur, onze experts prônent une simplification du droit des étrangers et la régularisation des personnes aujourd'hui ni régularisables ni expulsables

A lors que le gouvernement cherche à enrayer l'augmentation du nombre de demandes d'asile, à durcir les critères de naturalisation ou à renforcer la lutte contre la fraude en matière de regroupement familial, un groupe d'experts sur l'immigration prend le contre-pied de la politique en vigueur.

Dans un rapport d'une centaine de pages adressé, mardi 21 janvier, au gouvernement et au chef de l'Etat, et obtenu par *Le Monde*, les auteurs issus de la haute administration, du monde de l'entreprise, syndical, associatif ou universitaire, préconisent une ouverture du droit des étrangers « afin qu'un plus grand nombre de personnes puissent relever dans des délais rapides d'un titre de séjour ».

« Nous voulons tous sortir d'une frustration au regard de la pauvreté du débat et des politiques publiques depuis trente ans », souligne Pascal Brice, ancien directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et l'un des initiateurs du projet. « Tout est marqué par une volonté malthusienne de dissuasion mais rien n'est prévu pour sortir d'un système qui fabrique des sans-papiers ; ça ne fait qu'ajouter au désordre », poursuit-il.

Les auteurs du rapport – ils sont onze parmi lesquels figurent aussi le préfet honoraire et président de l'association d'hébergement Coallia, Jean-François Carencio ; l'ancien directeur général des étrangers en France (de 2012 à 2015) au ministère de l'intérieur, Luc Derepas ; ou encore l'historien Patrick Weil – partagent le constat d'une politique en « échec »

qui, face à des flux constants, ne régularise pas suffisamment ni ne reconduit.

Résultat : il y aurait au bas mot 300 000 sans-papiers en France. « On crée un limbe juridico-administratif », regrette Luc Derepas. Des gens sont là, travaillent, peuvent payer des impôts mais font l'objet d'obligations de quitter le territoire français. « Longtemps, notre pays a privilégié des régularisations collectives et cycliques ayant pour vocation d'effacer les effets de ces dysfonctionnements », écrivent les auteurs. Il faut en sortir. »

« CRITÈRES DE SÉJOUR PLUS SIMPLES »

Alors que le rythme des régularisations tourne autour de 30 000 délivrances de titres par an, le rapport préconise d'« apurer » la situation en régularisant davantage et notamment les personnes qui ne sont pas expulsables tels que les parents d'enfants nés en France et scolarisés, les conjoints d'étrangers en situation régulière, et tout salarié en contrat ou avec une promesse d'embauche. « Quel que soit leur nombre, elles ne repartiront pas », justifie Jean-François Carencio.

A plus long terme, le collège d'experts propose de sortir la politique migratoire de la tutelle du ministère de l'intérieur pour la rattacher à un haut-commissariat auprès du premier ministre. Surtout, il appelle à définir « des critères de séjour plus simples et plus réalistes », explique Luc Derepas.

Le rapport suggère ainsi de remplacer la multitude de titres existants (douze cartes temporaires, quinze cartes pluriannuelles...), par cinq catégories. « On a un besoin de libé-



« ARRÊTONS DE FORCER LES GENS À DES CHICANES ADMINISTRATIVES QU'ON N'AURAIT JAMAIS L'IDÉE D'APPLIQUER AUX FRANÇAIS »

LUC DEREPAS
ancien directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur

lité», dit Olivier Gainon, l'un des coauteurs, chef d'entreprise et ex-directeur de cabinet de Pierre Gattaz au Medef. Dans la société nautique qu'il dirige, M. Gainon expérimente un besoin de main-d'œuvre étrangère pour occuper les « métiers difficiles à pourvoir », mais il a aussi été confronté aux méandres de l'administration lorsque l'un de ses salariés a voulu renouveler son titre de séjour. « On a galéré, ça a traîné, se souvient-il. Il a fallu qu'on s'inquiète auprès des pouvoirs publics. Ce qui est fatigant, c'est l'absence de perspectives et de compréhension du système. »

« Arrêtons de forcer les gens à des chicanes administratives qu'on n'aurait jamais l'idée d'appliquer aux Français », insiste Luc Derepas. Cela crée des externalités négatives, qui vont des campements de rue au travail clandestin en passant par un phénomène de décohésion

sociale qui crée un malaise pour tout le monde. » Le collège veut aussi instituer une durée minimale du titre de séjour à cinq ans – contre un an aujourd'hui – et le remplacement des titres pour dix ans par des titres permanents. L'administration aurait six mois pour examiner une demande. Outre les catégories classiques d'immigration familiale, étudiante et professionnelle, le collège propose un nouveau titre de séjour, humanitaire, pour les personnes vulnérables victimes de violences ou de traumatismes mais ne relevant pas de l'asile.

« CONSENSUS SOCIAL »

Dans une perspective d'« équilibre », le rapport appelle à améliorer l'efficacité des conduites pour les personnes ne relevant d'aucun titre. Aujourd'hui, seules 14 %

« La politique à l'encontre des migrants s'est durcie, en paroles et en actes »

Pour l'historien Patrick Weil, il y a un « décalage entre les pratiques administratives et les valeurs qui fondent notre droit républicain »

ENTRETIEN

Patrick Weil est historien, directeur de recherche au CNRS. Engagé en faveur des droits des immigrés, il dénonce l'absence de coopération européenne « depuis le début de la crise de l'asile en 2014 ».

Vous êtes coauteur d'un ensemble de propositions de refonte de la politique migratoire. Pourquoi ce sujet s'impose-t-il ?

« Nous sommes dans une situation de tension dangereuse. L'action publique est dans une impasse et le discours politique se radicalise. D'un côté, on affiche le pouvoir absolu de l'Etat au détriment du droit, et de l'autre, on prône la suppression de tout pouvoir d'Etat par l'ouverture des frontières. Pourtant, quand entre experts, élus, entreprises, syndicalistes, administrations, associations, étrangers et citoyens français, on se retrouve et on se parle, très vite un diagnostic se dégage : il y a un décalage de plus en plus déconcertant entre les pratiques ad-

ministratives et les valeurs qui fondent notre droit républicain. Je pense au respect du droit d'asile et de la vie familiale, à l'effectivité du départ de ceux qui doivent quitter le territoire, à l'accès à l'immigration de travail. Les fonctionnaires en souffrent aussi d'ailleurs. »

Comment décrieriez-vous l'appréhension du sujet par Emmanuel Macron ?

« Le 2 janvier 2017, à quelques mois de son élection, Emmanuel Macron écrivait dans *Le Monde* : « S'il est une erreur que les Européens ont faite, c'est de ne pas avoir cherché d'emblée une réponse commune face au défi migratoire : quand l'Italie affrontait seule l'arrivée des réfugiés à Lampedusa, au point que le pape François s'en est vivement ému, ni la France ni l'Allemagne n'ont été au rendez-vous. » Pourtant, après mai 2017, auprès des Italiens, la France n'a de nouveau pas été au rendez-vous. Depuis le début de la crise de l'asile en 2014, l'Italie n'a pas été aidée à gérer une situation exceptionnelle. Nous payons aujourd'hui

cette absence de coopération européenne. Nous sommes devenus parmi les pays d'Europe où la demande d'asile est la plus forte, même si c'est encore sans commune mesure avec ce que l'Allemagne a connu. En réaction, la politique à l'encontre des migrants s'est durcie, en paroles et en actes. Pour les dissuader de venir en France, on a abusé de pratiques portant atteinte à la dignité humaine, jugées comme telles par le Conseil d'Etat. On favorise aujourd'hui des situations de non-droit, dans lesquelles des personnes ne sont ni régularisées ni reconduites. C'est cette logique qu'il faut stopper et inverser. »

Avez-vous une chance d'être entendus ?

« Nous l'espérons. Un consensus républicain est urgent, nous montrons qu'il est possible. Ce que nous avons fait s'adresse d'abord à tous les Français, aux acteurs syndicaux, associatifs, administratifs, politiques et aux entreprises qui cherchent un chemin pour sortir de l'impasse. Le choix ne réside

pas entre la fermeture et l'ouverture des frontières. Il y a une voie centrale qui est celle-ci : si on respecte mieux en pratique les droits des immigrés admis à séjourner en France, on dégage plus de moyens pour renvoyer ceux que nous n'admettons pas. Il faut que les gens aient confiance dans l'existence d'alternatives. Il n'y a pas d'anxiété particulière à avoir vis-à-vis de l'immigration. Le sujet est politisé dans le cadre d'une bataille pour le pouvoir. Or, la politique de l'immigration a surtout besoin d'être gérée avec compétence. »

Etes-vous favorables à des régularisations d'ampleur ?

« Nous n'avons pas besoin de régularisation massive. La loi française permet à l'exécutif de procéder à des régularisations, encadrées par une série de critères, comme l'existence d'une vie privée et familiale, l'occupation d'un emploi, une présence depuis dix ans dans le pays... Si le gouvernement ne veut pas appliquer la loi, alors des situations de non-droit se développent. Des gens sont en

situation irrégulière depuis plusieurs années alors qu'ils ne peuvent pas être renvoyés parce qu'ils ont développé une vie privée et familiale protégée par la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut rétablir dans ces cas des mécanismes d'admission au séjour plus clairs et plus contraignants pour l'administration. »

L'opinion publique est-elle prête à cela ?

« Même les Français les plus opposés à l'immigration sont souvent sensibles aux situations individuelles. Or, chaque régularisation intervient au cas par cas. Et plus personne ne veut plus voir des gens vivre dans des campements dans des situations inhumaines, humiliantes pour eux-mêmes et pour l'ensemble de notre société. Il faut remettre de l'ordre dans la politique d'immigration quand le désordre et la désorganisation semblent devenus une politique : nous proposons que la situation de chaque migrant soit réglée en six mois soit par l'octroi d'un statut soit par le départ effectif. »

Pourquoi faut-il assouplir la délivrance de titres de séjour ?

« Il n'y a rien de plus absurde que le renouvellement successif et sans limite de titres de séjour d'un an. Tous les six mois, l'étranger doit redémarrer une procédure qui l'angoisse. Nous proposons donc que les titres de cinq ans deviennent la norme et que les gens obtiennent ensuite des cartes permanentes. Ils pourront se projeter vers l'avenir. Et ils seront d'autant plus respectueux de la loi que sa violation entraînera la perte d'un titre de séjour de longue durée. »

Enfin, cela soulagera les préfetures. Elles pourront mieux se concentrer sur leurs missions d'ordre public, comme les reconduites aux frontières décidées par les juges aujourd'hui peu exécutées. Nous proposons aussi de décaler la responsabilité de la politique de l'immigration du ministère de l'intérieur au premier ministre sous la forme d'un haut-commissariat. Nous pensons que l'immigration et l'asile ne sont pas qu'une affaire de police. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR J. PA.



L'hébergement d'urgence saturé faute de régularisation de sans-papiers

En Ile-de-France, sur les 48 000 personnes hébergées en hôtel par le Samusocial, 12 000 y sont coincées depuis plus de deux ans, dont quelques centaines depuis plus de dix ans

En cet hiver 2020, malgré les 11 000 nouvelles places, dont 4 000 en Ile-de-France, les capacités d'hébergement des sans-abri arrivent à saturation. En Ile-de-France, le Samusocial a réquisitionné tous les hôtels économiques de la région où dorment chaque soir 48 000 personnes dont 22 000 enfants. Un tel engorgement tient autant aux nouvelles arrivées qu'aux sorties trop peu nombreuses des plus anciens, notamment des familles étrangères privées de papiers, donc de travail, d'autonomie et de la possibilité de se loger dans le parc de droit commun. Selon Dominique Versini, adjointe à la maire de Paris chargée notamment de la lutte contre l'exclusion, sur les 48 000 personnes hébergées en hôtel par le Samusocial, dont elle est administratrice, 12 000 y sont coincées depuis plus de deux ans, dont quelques centaines depuis plus de dix ans.

Les associations humanitaires appellent toutes à une vague de régularisations: « Nous savons bien que les familles dont les enfants sont scolarisés ici ne seront pas reconduites à la frontière, pourtant on ne les régularise pas, ce qui prive les parents du droit de travailler et les oblige à vivre à la charge de l'Etat », résume Bruno Morel, directeur général d'Emmaüs Solidarité. C'est de la maltraitance et à un prix astronomique pour les finances publiques. Selon M. Morel, les trois quarts des chambres d'hôtel réquisitionnées en Ile-de-France et la moitié des lits en centre d'hébergement d'urgence sont occupés par ce public ni expulsé ni régularisé. « A 18 euros par nuit et par personne, soit 52 000 euros par an pour une famille de huit personnes, on pourrait, avec le même argent, financer l'achat d'un vrai logement », souligne M. Morel. Le budget de l'hébergement prévu pour 2020 atteint 1,9 milliard d'euros, en constante hausse.

4 500 euros mensuels
Aslam (tous les prénoms ont été changés), 20 ans, étudiant en sciences à la Sorbonne, est arrivé de Tchétchénie à l'âge de 12 ans avec ses parents et ses cinq sœurs. Ils vivent depuis huit ans à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis), en Apparthôtel où ils partagent trois chambres et une cuisine. « C'est mieux que des petites chambres d'hôtel, car nous avons une vraie vie de famille, mais on ne peut recevoir personne ni mettre nos meubles... C'est un frein à notre insertion », plaide-t-il.

Anissa, 30 ans, et Adam, 36 ans, tous deux diplômés, elle en psychologie, lui en génie civil, sont arrivés d'Algérie, en 2014, avec un visa de tourisme. « C'est une de nos connaissances qui nous a encouragés à venir, nous promettant de nous héberger. Mais quelques mois plus tard, nous avons dû partir et, après un séjour de deux ans dans

un appartement squatté, nous sommes hébergés à l'hôtel, grâce au 115. Cela dure depuis trois ans. » La famille s'accommode de deux petites chambres mitoyennes et une petite salle de bains. Ils dorment tous dans une pièce et ont aménagé l'autre en séjour.

« On a beaucoup de chance, estime néanmoins Anissa, son dernier de 5 mois dans les bras tandis que les deux aînés 5 et 3 ans, jouent à Monsieur Patate. Cette stabilité depuis trois ans même à l'hôtel fait du bien aux enfants. Ils aiment aller à l'école et nous participons aux fêtes du quartier. Le léger trouble du langage de notre aîné a presque disparu. L'Etat dépense beaucoup d'argent pour nous, mais tout ce qu'on demande, c'est de pouvoir travailler, cotiser, payer des impôts », dit-elle en montrant la facture de 4 500 euros que le Samusocial acquitte chaque mois auprès de l'hôtelier et à laquelle le couple contribue modestement à hauteur de 20 euros par mois.

Adam est livreur et son patron a accepté de le déclarer, ce qui peut, au regard des critères en vigueur depuis la circulaire Valls du 28 novembre 2012 (ancienneté sur le territoire, parent d'enfants scolarisés et travail régulier qu'il lui est paradoxalement interdit d'exercer), être décisif pour sa régularisation: « Mais dès que j'aurai mon titre de séjour, mon patron aura une

« Tout ce qu'on demande, c'est de pouvoir travailler, cotiser, payer des impôts », confie Anissa

amende de 800 euros que je lui rembourserai », anticipe Adam.

« La plupart des familles que nous recevons déploient des trésors de débrouillardise et de compétences pour être autonomes », confie Corinne Mbohmboh, directrice, pour l'Armée du salut, du centre d'hébergement d'urgence provisoire, installé dans le sous-sol inoccupé d'un immeuble de bureaux du 8^e arrondissement de Paris. Douze familles, dont 22 enfants, s'y partagent quatre grandes pièces sommairement divisées par des enfilades d'armoires.

Périple traumatisant

Patrick, 26 ans, est arrivé en France en 2015, après un long périple depuis la Côte d'Ivoire, en passant par le Maroc et l'Espagne. Marié depuis et père de deux enfants dont un de 2 mois, il vit de petits boulots, distribuant prospectus et magazines dans les rues de Paris, mais aimerait valider son diplôme d'électronicien et en vivre

en toute légalité. « Beaucoup de ces enfants sont ballottés de centre en hôtel, une instabilité qui les prive de leur enfance, les parents ne peuvent jouer leur rôle », se désole Samuel Coppens délégué général de la fondation de l'Armée du salut qui estime que 20 à 25 % des personnes accueillies dans leurs structures relèvent de ce public ni expulsable ni régularisable. « Nous appelons à une conférence de consensus pour élargir les régularisations... Si on le faisait, on pourrait se passer de toutes les places hivernales ouvertes dans l'urgence », affirme M. Coppens.

Les perspectives sont plus favorables pour Adama, arrivé du Mali en 2013, qui a débarqué gare de Lyon à Paris, après un périple traumatisant de trois ans, via la Libye et l'Italie. Les premiers temps, il a bourlingué d'un foyer de travailleurs à l'autre, accumulant les boulots non déclarés dans le bâtiment et le montage d'échafaudages. Aujourd'hui marié et père de deux enfants, il assure la plongée dans un restaurant qui le déclare en bonne et due forme. Il place tous ses espoirs dans le prochain rendez-vous en préfecture, fixé en avril. « L'angoisse du lendemain, qui étreint aussi les enfants, et l'obsession d'obtenir un titre de séjour empêchent ces familles de se projeter », constate M^{me} Mbohmboh. ■

ISABELLE REY-LEFEBVRE

Au centre d'hébergement d'urgence Masséna, à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne), en avril 2019.

CAMILLE MILLERAND/
DIVERGENCE

des obligations de quitter le territoire français sont exécutées.

Tout en revenant à une durée de rétention administrative maximale de quarante-cinq jours (au lieu de quatre-vingt-dix jours depuis la loi Collomb de 2018), le rapport suggère notamment d'améliorer l'obtention des laissez-passer consulaires en renforçant la coopération avec les principaux pays d'origine. « Plus légitimes, car prises selon des critères transparents plus conformes à la situation des personnes, ces décisions seront de nature à rencontrer un plus grand consensus social », espèrent les auteurs. Aujourd'hui, près de 80 % des décisions négatives font l'objet de recours contentieux. « Ça restera une question difficile », concède toutefois Luc Derepas.

En dehors de la refonte de la politique migratoire qu'ils encouragent, et sur laquelle ils font preuve d'une réelle audace politique, les auteurs du rapport se sont aussi penchés sur la politique d'asile. Outre des propositions classiques d'harmonisation européenne des conditions d'accueil et d'examen des demandes, ou de créations de « centres fermés » dans les ports méditerranéens, les auteurs ébauchent une « convention internationale pour la protection des déplacés environnementaux ». Ils recommandent enfin de « restreindre unilatéralement » l'application du règlement de Dublin pour permettre à des Etats d'examiner les demandes d'asile des personnes déjà enregistrées dans un autre pays de l'espace Schengen, et ainsi lutter contre l'errance des migrants sur le continent.

Reste à voir l'accueil qui sera réservé à leurs travaux. « Il y a plus de maturité dans la société que le débat politique ne le laisse penser », veut croire Luc Derepas. ■

JULIA PASCUAL

En 2019, la demande d'asile de nouveau en hausse

LES DEMANDES D'ASILE continuent d'augmenter en 2019. Environ 130 000 requêtes ont été enregistrées par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), soit une progression d'un peu plus de 7 % sur un an. « La hausse est modérée par rapport à ce qu'elle a été en 2018 et semble se situer dans la moyenne européenne », analyse Julien Boucher, le directeur de l'Ofpra. En 2018, la demande avait crû de 20 %.

En France, la particularité de la demande d'asile est qu'elle provient pour un tiers environ de personnes ayant déjà été enregistrées dans un autre pays de l'Union européenne ou ayant déjà déposé une demande d'asile dans l'UE. Avec 10 000 demandes, « l'Afghanistan s'installe durablement comme la première nationalité de demande d'asile en France », poursuit M. Boucher, devant la Guinée, l'Albanie et la Géorgie. La demande reste toutefois « dispersée », analyse le directeur de l'Ofpra, et le taux de protection des demandeurs d'asile s'établit autour de 38 % (décisions en première instance et en appel cumulées).

Malgré cette hausse continue, le gouvernement a décidé de ne pas créer de nouvelles

places d'hébergement en 2020, au risque de « reporter l'hébergement des demandeurs d'asile sur le 115 [hébergement d'urgence] et que des campements se reforment », redoute Florent Gueguen, directeur de la Fédération des acteurs de la solidarité, qui regroupe 870 organismes de lutte contre l'exclusion.

Formation de campements

Le parc réservé aux migrants le temps que la France statue sur leur demande de protection internationale comprend plus de 100 000 places. Il a doublé depuis 2015. Malgré cet effort, 50 % des 150 000 demandeurs d'asile en instance demeurent sans proposition d'hébergement. Cette situation nourrit la formation de campements ou la vie en squat dans les grandes agglomérations. Au nord de Paris, entre 1 200 et 2 300 personnes – en majorité des demandeurs d'asile – vivent ainsi sous tente ou dans des cabanes au bord du périphérique. Lundi 20 janvier, un demandeur d'asile somalien de 28 ans a été retrouvé mort dans sa tente, sans que les circonstances de son décès soient connues.

Pour libérer des places dans le parc d'hébergement, le ministère de l'intérieur table sur

la réduction des délais d'examen des demandes d'asile. Deux cents recrutements vont ainsi porter à 1 000 les effectifs de l'Ofpra en 2020. « Nous avons pour objectif d'atteindre une capacité décisionnelle supérieure au flux de demandes nouvelles afin de pouvoir résorber la quantité de demandes en instance », explique M. Boucher. Dans une circulaire du 27 décembre, le ministère de l'intérieur explique aussi comment mettre fin à la prise en charge des personnes déboutées de leur demande ou qui ont obtenu l'asile.

Selon les données de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, les déboutés occupaient fin 2019 près de 5 300 places et les réfugiés 12 300 places. Le ministère rappelle dans sa circulaire la possibilité d'infliger des pénalités aux centres qui hébergent une part trop importante de ces publics. Pour les déboutés, le recours à la force publique et aux assignations à résidence dans des centres d'aide au retour dans le pays d'origine est aussi encouragé. De même qu'un effort est fait pour intégrer les réfugiés dans le logement de droit commun. ■

J. PA.