



Cfdt:

S'ENGAGER POUR CHACUN
AGIR POUR TOUS

POSITIONNEMENT CFDT SUR LE PROJET DE LOI ASILE & IMMIGRATION

CFDT.FR

SOMMAIRE

1/ UN PROJET DE LOI PRÉCIPITÉ QUI ESQUIVE LE DÉBAT SUR LA QUESTION MIGRATOIRE.....	p 3
2/ DES MENACES SUR LE DROIT DES DEMANDEURS D'ASILE.....	p 6
3/ UN SERVICE PUBLIC EXPOSÉ AUX INCOHÉRENCES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE.....	p 7

INTRODUCTION

Alors que l'Assemblée Nationale examine le projet de loi portant sur l'immigration et l'asile, la CFDT alerte sur ce qu'elle perçoit comme **une dérive dangereuse de la politique migratoire française**. Prisonnière d'impératifs essentiellement rhétoriques et médiatiques, celle-ci est de moins en moins en prise sur le réel et de plus en plus contraire aux valeurs fondamentales de la société française.

La CFDT, consciente des enjeux économiques et sociaux, souscrit à la nécessité d'une politique de l'immigration, mais elle attend du législateur qu'il lui fixe des objectifs réalistes, dignes, et cohérents. Le projet de loi ne s'inscrit malheureusement pas dans cette perspective. Pour ne pas avoir à affronter la peur et les préjugés, il esquive le débat rationnel sur la question migratoire qui seul, pourtant, permettrait de tenir à distance l'activisme des xénophobes. Et pour donner une impression d'équilibre, il joint quelques mesures positives en faveur des réfugiés à un ensemble de dispositions qui ne font que surenchérir dans une « fermeté » désormais incantatoire et irréaliste.

Au final, la CFDT estime que le projet de loi qui est présenté aux parlementaires induit une nouvelle fragilisation du droit des étrangers, et engage le service public comme ses agents dans une politique mécanique aussi impuissante qu'incohérente.

1. UN PROJET DE LOI PRÉCIPITÉ QUI ESQUIVE LE DÉBAT SUR LA QUESTION MIGRATOIRE

Le projet de loi immigration et asile en cours d'examen à l'Assemblée nationale arrive après deux précédentes lois en 2015 et 2016 venant modifier le CESEDA (Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) et après plus de 30 modifications du droit des étrangers depuis la loi Bonnet de 1980.

Absence ou insuffisance d'évaluation des lois précédentes

Alors que **certains décrets d'application des lois de 2015 et 2016 ne sont pas encore publiés** et qu'**aucune de ces deux lois n'a encore été évaluée**, le gouvernement a fait le choix de légiférer à nouveau. L'absence de suivi dans l'application des dispositions légales adoptées par le parlement vient contredire le discours sur l'urgence à produire de nouveaux textes. Mais surtout on ne peut que s'interroger sur l'absence de recul dont dispose le législateur par rapport aux modifications introduites par les lois précédentes. **Nous ne disposons aujourd'hui d'aucune évaluation de l'efficacité des dispositions introduites ces dernières années.**

Par contre, le projet de loi en cours d'examen **ne corrige pas certaines difficultés créées par les lois précédentes et pourtant bien identifiées**. Ainsi, il ne revient pas sur la multiplication des décisions et des délais différents suivant qu'il y a ou non une mesure de rétention ou d'assignation à résidence. L'accumulation de mesures disparates liées à l'activisme législatif en matière migratoire est à l'origine de la complexité croissante des procédures relatives à l'asile, comme l'a bien souligné le Conseil d'Etat. Cette complexité est l'un des obstacles à la réduction des délais d'instruction dont le législateur entend faire un objectif structurant. Elle favorise de plus les demandeurs qui peuvent s'offrir dès le début de leur démarche les compétences d'avocats spécialisés.

Le transfert de la compétence d'appréciation de la légalité de la décision de placement en rétention des juridictions administratives au juge des libertés en 2016 n'est pas non plus évalué. Or elle n'a pas permis d'accélérer les procédures et d'apporter une réponse

plus rapide aux demandeurs. Elle a eu pour effet de transférer la charge vers les services du juge des libertés et de la détention dont il n'est pas rare que les audiences dédiées s'éternisent jusqu'à une heure du matin.

Le traitement des dossiers du droit des étrangers représente toujours actuellement 80% du volume des affaires traitées par les juridictions administratives. Avoir pour unique réponse à cet engorgement la possibilité de tenir des audiences par visio-conférence relève plus d'un vœu pieux que d'une appréciation réaliste. La dématérialisation des procédures ne changera rien au fait qu'une instruction requiert du temps et des compétences, et ce d'autant plus que les situations et les enjeux humains deviennent complexes.

Le projet de loi n'apporte pas non plus de réponse juridique et humaine pour l'instruction des demandes des étrangers dits « Dublinés ». La circulaire de décembre 2017 qui enjoignait aux agents des préfectures d'aller recenser « in situ » les étrangers en situation irrégulière dans les foyers d'hébergements sociaux a d'ailleurs démontré que 70% d'entre eux étaient des « Dublinés » qui espérant obtenir l'asile après le premier refus passent d'un Etat à un autre.

L'occasion manquée d'un débat national sur l'immigration

Si la loi présentée ignore les enseignements des lois antérieures, elle n'organise pas non plus le débat rationnel dont le pays a besoin sur la question migratoire. En ne prenant pas le temps de la discussion (adoption de la procédure accélérée, absence de réelle concertation avec les nombreux acteurs concernés) et en ignorant la nécessité d'une approche se basant sur des données objectives, le gouvernement a fait le choix de s'inscrire dans une tradition d'allers-retours législatifs souvent stériles d'où n'émergent que quelques idées caricaturales.

Plus grave, l'activisme et la surenchère législative en matière migratoire alimentent **l'idée fantasmatique d'une immigration toujours plus nombreuse et toujours moins maîtrisable**. Loin de calmer les peurs et les radicalités de toutes sortes, ils les renforcent

en accreditant le sentiment d'impuissance politique dont elles se nourrissent.

Et pendant qu'on légifère en urgence, le pays reste privé d'un réel débat sur la réalité des phénomènes migratoires et sur la politique à tenir en matière d'accueil et d'intégration :

- **Pas de débat sur le phénomène migratoire** fondé sur une approche documentée et statistique. Personne ne semble juger utile de faire la pédagogie de la réalité ou de l'évolution des flux migratoires en France, ni sur les particularités du « modèle migratoire » français. Les références récurrentes au modèle allemand en matière d'immigration oublient ainsi de rappeler que nos deux pays ont des histoires et des traditions très différentes en matière migratoire.
- **Pas de débat sur ce que peut être une politique migratoire digne de ce nom**, tenant compte de la diversité des populations et des trajectoires migrantes. Le discours politique reste polarisé entre deux visions émotionnelles de l'immigration (frontières totalement fermées ou frontières totalement ouvertes) sans donner à l'opinion publique les éléments d'un cadrage rationnel de sa réflexion. Le législateur ne s'engage pas dans la pédagogie démocratique et laisse aux citoyens la charge de ne pas céder aux sirènes extrémistes et xénophobes.
- **Pas de réflexion non plus sur le coût nécessaire d'une politique migratoire, ni surtout sur la diversité des acteurs qu'elle implique** : OFPRA, préfectures, acteurs de l'hébergement d'urgence, services sociaux, système de santé, mais aussi tous les acteurs potentiels de l'accueil et de l'intégration (éducateurs, collectivités territoriales, associations et partenaires sociaux). L'obsession de rendre l'immigration invisible empêche toute possibilité de coordination et de mobilisation des acteurs sociaux qui pourraient contribuer à une politique migratoire efficace.

2. DES MENACES SUR LE DROIT DES DEMANDEURS D'ASILE

L'objectif principal du projet de loi vise à réduire les délais de l'instruction de la demande d'asile (recours compris) à 6 mois. Si cet objectif est louable en soi, la traduction opérationnelle proposée par le projet de loi nous interroge. Certaines dispositions, comme le passage à la carte pluriannuelle, peuvent à terme diminuer légèrement le temps de traitement des dossiers des personnes, mais il ne s'agira pas d'une diminution substantielle. Cette volonté de réduction des délais, associée à des moyens constants ou insuffisants, met donc en danger le respect des droits des demandeurs. **Faire reposer la diminution des délais sur la seule mécanique réglementaire sans s'interroger sur les moyens alloués est au mieux irréaliste et au pire irresponsable.**

L'amélioration de la qualité du service public rendu par l'OFPPA est à ce titre intéressante. Elle n'a été obtenue que par une réorganisation fondée sur un dialogue social de qualité et un net renforcement des moyens alloués à l'organisme. Il n'est pas possible de demander aux préfetures ou à la CNDA des progrès similaires sans un effort de même nature. Or le budget pour 2018 ne prévoit aucun moyen supplémentaire. Pour atteindre l'objectif de réduction des délais de traitement des demandes d'asiles, **il n'y a donc dans ce projet de loi qu'une seule variable d'ajustement : les droits des personnes.**

Les régressions potentielles du droit des personnes ont été dénoncées par les acteurs sociaux spécialisés dans les questions migratoires, le Défenseur des droits et plus largement par la société civile. Plus particulièrement, **la diminution du délai de recours devant la CNDA**, alors que ses moyens ne sont pas renforcés et que l'accompagnement des personnes n'est pas développé, **ne peut se traduire que par une remise en cause du droit d'appel.** Sur un autre terrain, la répartition voulue des demandeurs d'asile sur le territoire oublie l'essentiel : l'orientation vers un hébergement dédié afin de garantir aux personnes un accueil digne et d'éviter la précarisation de publics déjà très fragiles. Autant de mesures qui oublient l'humain derrière les flux migratoires.

3. UN SERVICE PUBLIC EXPOSÉ AUX INCOHÉRENCES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

Une politique de fermeté incohérente et anxiogène

La politique dite de fermeté et d'efficacité du gouvernement se voulant structurante et rassurante **s'avère** au contraire **inapplicable, incohérente et anxiogène** dès lors qu'on se situe à hauteur d'homme. Les personnels mettant en œuvre la politique migratoire du gouvernement sont aujourd'hui soumis à des conditions de travail qui remettent en cause la qualité du travail qu'ils peuvent être en mesure de réaliser.

Il est essentiel de saisir qu'en matière migratoire comme pour tout autre service public, **la dureté des conditions d'accueil ne réduit pas le nombre de demandeurs**. Certes, dans un contexte général d'engorgement des services, quand les conditions d'accueil s'améliorent dans une préfecture, cela peut y créer un certain afflux des demandeurs. Mais il faudrait beaucoup de perversité ou d'aveuglement pour en conclure que dégrader les conditions d'accueil dans l'ensemble des préfectures est le moyen de limiter les flux migratoires vers la France.

Si la dureté des conditions d'accueil en préfecture ne peut pas avoir d'effet sur le nombre de demandeurs d'asile en France, elle crée par contre des tensions bien réelles dont pâtissent aussi bien les migrants que les personnels qui travaillent à les accueillir. Comble de l'absurdité, elle alimente des réseaux quasi mafieux qui se nourrissent de la complexité et des difficultés d'accueil en préfecture, ce qui dégrade l'image de la France et de ses services publics.

De la même façon, la fermeté affichée en matière d'expulsion reste purement rhétorique au vu des résultats. L'augmentation des durées de rétention ne changera pas grand-chose, si ce n'est des conditions de travail et de rétention toujours plus compliquées étant donné le manque de personnels et de places. Faute d'efficacité, cette fermeté de façade dégénère souvent en

politique du chiffre : les procédures en viennent à être appliquées mécaniquement sans aboutir à de réelles solutions. Cette incohérence empêche tout consensus autour de la politique migratoire, et pire encore diffuse le sentiment d'une impuissance publique qui dévalorise les personnels tout en nourrissant les surenchères.

L'insuffisance des moyens engendre des conditions d'accueil et de travail déplorables pour les migrants et pour les personnels.

Un entretien « asile » avec les personnels des préfectures nécessite une durée minimum de quarante minutes, si le demandeur comprend le français : un agent en examine donc de 5 et 10 par jour. Pour les demandeurs qui ne parlent pas le français, il est nécessaire d'avoir recours à un interprète dont les vacations sont mal rémunérées ou tardivement et dont la mobilisation impacte l'organisation des prises de rendez-vous. Méconnaître ces réalités – et la loi ne prévoit rien en la matière – c'est interdire un délai d'instruction réaliste des dossiers. C'est ainsi que toutes les procédures « étrangers » instruites par les préfectures connaissent des retards, y compris en matière de naturalisation (environ 8 mois de retard actuellement). L'ensemble des services des préfectures, qu'ils traitent de l'asile, du séjour ou de la naturalisation, va donc connaître de grandes difficultés pour faire face aux demandes déposées légitimement par les 100.000 étrangers répertoriés en 2017.

L'administration prétend répondre à cette crise des moyens par la dématérialisation des procédures et le recours systématisé au tout numérique. Mais cela ne permet pas la prise en compte de situations particulières notamment celles des étrangers dont l'état-civil est aléatoire et s'établit sur des patronymes du type « alias » comme celui des demandeurs issus des Comores. C'est souvent le travail de l'agent – lors d'un rendez-vous – qui permet de garantir l'Etat-civil du demandeur : cela demande du « métier » et ne peut s'exercer sur la simple activation d'algorithmes.

La politique migratoire, quelle qu'elle soit, a un coût. Bien sûr, la contrainte budgétaire existe, mais elle sert ici de prétexte. La crainte de l'opinion - ou de ce qu'on suppose être l'opinion - est

telle que les responsables politiques n'osent même plus assumer les dépenses nécessaires à la politique migratoire.

La CFDT s'exprime en matière migratoire au nom de ses valeurs, et plus particulièrement au nom de la solidarité qui a fondé le mouvement syndical. Mais elle s'exprime aussi au nom des travailleurs des services publics, des associations, des entreprises, impactés par la politique migratoire menée en France et qui constatent l'incohérence et même l'absurdité croissante. Elle s'inquiète de voir qu'on cultive la peur de l'étranger pour tenter d'imposer un « consensus » autour d'une politique sans perspective.

La CFDT récuse aussi bien le rêve d'abolir les frontières que celui d'abolir les flux migratoires. Elle estime qu'il est temps qu'en matière migratoire, on revienne à la vérité et à la raison.