

DEMANDEURS D'ASILE ET PROCESSUS D'INTÉGRATION

N°42 – juillet 2009



PRESENTATION DE L'ORIV

L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) a pour objet de **développer et de diffuser des connaissances** sur les questions relatives à **l'intégration des populations immigrées**, à **la prévention des discriminations** et à **la cohésion sociale et territoriale** en général.

L'Observatoire intervient notamment en tant que **centre de ressources sur ces thèmes**.

À ce titre, il est conçu comme un **outil de connaissance, de qualification et d'appui au service des acteurs et des décideurs** intervenant dans ces domaines. L'Observatoire agit dans une logique d'observation et de veille. Il se donne la possibilité d'alerter les pouvoirs publics et les personnes concernés sur les constats développés à l'occasion de ses travaux.

Il a été créé, en **1992**, par la Commission Régionale pour l'Insertion des Populations Immigrées (CRIPI, instance du Fonds d'Action Sociale, présidée par le Préfet de région) qui avait souhaité la mise en place d'un **Observatoire Régional de l'Intégration** conçu comme un **outil de développement et d'aide à la décision**.

La dynamique de l'Observatoire a contribué, **début 1996**, à sa **structuration en association**. Il a, dans le même temps, **élargi son champ d'intervention à la politique de la ville et au développement social urbain**. Il intègre alors le réseau national des centres de ressources intervenant dans ce domaine. En 1997, compte tenu des enjeux émergents, il s'est saisi de la question **des discriminations**. Depuis 2005, il **participe au Réseau RECI** (Ressources pour l'Égalité des Chances et l'Intégration).

Implanté à Strasbourg, l'ORIV intervient prioritairement sur **l'ensemble du territoire alsacien**, mais peut intervenir sur les **territoires limitrophes**, notamment la **Lorraine**.

L'Observatoire dispose d'un **site internet** (www.oriv-alsace.org) et publie régulièrement des informations (Actualités sur... l'intégration et la ville) et des travaux liés aux activités de l'ORIV.

Par son action, l'Observatoire vise à :

■ Rendre accessibles l'information, les ressources

L'ORIV met à disposition et diffuse des ressources. À ce titre, l'ORIV gère un **centre de documentation**, dispose d'un **site internet** et répond aux demandes documentaires qui lui sont adressées par le biais d'un suivi individualisé. L'ORIV recueille les informations nécessaires par le repérage et le dépouillement des divers supports existants, par la **participation à des réseaux**. Plusieurs publications visent à diffuser les connaissances produites.

■ Produire et capitaliser

Cette fonction repose sur la **production de connaissances** dans le cadre de réflexions, de groupes de travail, de diagnostics, d'études menés par l'association et sur leur capitalisation. L'objectif est de produire ou co-produire des connaissances afin d'**apporter des éclairages** sur des sujets particuliers, de **rendre accessibles des données** existantes ou de permettre une **meilleure compréhension des processus**.

■ Qualifier les acteurs par les échanges et la diffusion des pratiques

L'ORIV vise à **qualifier les acteurs** (professionnels, décideurs, étudiants, membres d'association...) par la **diffusion de connaissances** et la **confrontation d'expériences/de pratiques** dans un souci d'optimisation de leur intervention dans une logique de co-production. L'ORIV organise et/ou participe à des moments d'**échanges** et de **débats** (rencontres, séminaires, colloques, formations, temps d'échanges entre professionnels...).

■ Accompagner les acteurs

Ces démarches consistent à **mobiliser** et à **mettre à disposition** des acteurs des **compétences** et des **ressources** (documentaires, techniques, méthodologiques, pratiques, humaines...) adaptées au contexte. Ces démarches sont réalisées **en lien avec les acteurs et en proximité**.

Pour mener ces démarches, l'ORIV bénéficie de soutiens financiers émanant de **l'État**, de **l'Acsé** (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), de **collectivités** (Conseil Régional, Conseils généraux, Agglomérations, Villes...) ainsi que de ressources propres issues des prestations fournies et des cotisations des **adhérents de l'association**.

Les financeurs se retrouvent (au moins une fois par an) dans une **instance partenariale** (« comité des partenaires ») permettant, sur la base d'une proposition de l'association, de définir le programme de travail annuel.

La **mise en œuvre des actions** est assurée par une **équipe de six salariés**, en lien avec les **administrateurs de l'association**.

CAHIER DE L'OBSERVATOIRE N°42

DEMANDEURS D'ASILE ET PROCESSUS
D'INTEGRATION

JUILLET 2009

Le collectif de travail qui a mené et écrit l'étude était composé d'Alice CHAVANNES, Stéphanie CORNUS, Brigitte FICHET, Marie FOURNET, Christiane GUTH et Murielle MAFFESSOLI.

Remerciements

Merci à l'ensemble des personnes qui ont permis la réalisation de ce rapport, à savoir les personnes « demandeurs d'asile » ayant accepté de répondre aux questions, aux professionnels ayant participé à l'une ou l'autre réunion ou ayant répondu à nos demandes, aux différents contributeurs (voir page 22) et enfin aux relecteurs de l'étude.

Avertissement

Dans un souci de faciliter la lecture de ce rapport, un certain nombre de structures ou d'organismes sont présentés dans le Glossaire (voir Annexe 5, page 112). Dans le texte, ces structures sont mentionnées par un « * ».

Par ailleurs, et toujours dans un souci de lecture facilitée, à la première apparition du terme, il est mentionné en entier avec le sigle. Dans la suite du texte, le sigle seul sera utilisé.

La version complète des références bibliographiques citées dans les notes de bas de page se trouve dans la Bibliographie (voir Annexe 4, page 108).

SOMMAIRE

Remerciements – Avertissement	4
Sommaire	5
Préambule	9
■ Objectifs de l'étude et questionnements de départ	11
I Origine de l'étude.....	11
II Questionnements.....	11
1. Une catégorie de migrants méconnue.....	11
2. Des représentations oscillant... entre migrant et profiteur !.....	12
3. Une faiblesse du débat citoyen	12
4. Les professionnels aux prises avec des procédures techniques et peu lisibles.....	12
5. Des paradoxes liés à la situation faite aux demandeurs d'asile	13
■ Problématique.....	14
■ Eléments de définition	15
I Les demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés... de qui parle-t-on ?	15
II L'accueil et l'accompagnement... des notions centrales !	16
III La notion d'intégration : De la politique publique au concept d'intégration sociale	17
■ Présentation de la méthodologie	19
I Connaître la réalité de la demande d'asile en Alsace	19
II Identifier les trajectoires des demandeurs d'asile	19
1. Entretiens avec les demandeurs d'asile.....	19
2. Entretiens et échanges-débats entre professionnels.....	21
3. Collectif de travail.....	22
III Présentation du plan de l'étude.....	22
Chapitre I : Eléments de contexte	23
■ La dimension historique de l'asile.....	25
■ Le cadre international (à partir de 1945)	26
I Les organisations internationales.....	26
II Les organisations régionales	27
■ Le cadre de l'Union européenne.....	28

I Mesures européennes sur l'asile	28
■ Le cadre national	30
■ Les enjeux relatifs à l'évolution de ces cadres	32
I Des attaques permanentes du droit d'asile.....	32
II Une remise en cause européenne du droit d'asile ?	34
Chapitre II: Situation des demandeurs d'asile en France et dans le Bas-Rhin	35
■ Approche socio-démographique	37
I Les chiffres nationaux	37
1. Qui et combien sont les demandeurs d'asile ?	37
2. Un profil spécifique des demandeurs d'asile	37
3. Un accroissement des situations précaires	38
4. Des différences territoriales.....	38
5. Un statut de réfugié de plus en plus difficile à obtenir	38
6. Une évolution récente qui inquiète les défenseurs du droit d'asile	39
II Les chiffres alsaciens	39
1. Evolution des demandes	39
2. Une diversité dans les nationalités en présence	40
3. Une majorité de personnes isolées, d'hommes jeunes	40
4. Disponibilités en terme d'hébergement	40
5. Nombre de personnes reconnues réfugiés	41
■ Construction de la politique publique et du système d'acteurs	42
I La procédure	42
II Le dispositif d'accueil national	44
III Le dispositif d'accueil départemental.....	45
1. Structures intervenant dans le dispositif d'accueil départemental (hors hébergement).....	47
2. Structures intervenant dans le dispositif d'accueil départemental au titre de l'hébergement....	48
■ Obstacles / Parcours des demandeurs d'asile	54
I Les difficultés d'accès au territoire	54
II Les difficultés d'accès à la procédure	56
III Les difficultés d'hébergement	58
IV Les difficultés en cours de procédure	59
V Le raccourcissement actuel de la durée de la procédure	62

Chapitre III: Enjeux	63
■ Enjeux liés à l'accueil et l'accompagnement par rapport au processus d'intégration	65
■ Enjeux liés à l'accueil et à l'accompagnement par rapport à la précarité et la vulnérabilité des demandeurs d'asile	67
I Vulnérabilité liée au non statut, à la « non-existence sociale ».....	67
II Vulnérabilité liée aux effets de ce que la personne a vécu avant d'arriver en France	68
III Vulnérabilité liée aux situations vécues en France	70
1. Importance du temps et des étapes de la procédure	72
2. Le récit dans la demande OFPRA et les difficultés de dévoilement de l'intime	73
3. Urgence et survie	73
4. Impératif de « mobilité »	73
5. Relations privilégiées avec un interlocuteur spécifique	74
6. Relations de dépendance aux accompagnateurs.....	75
7. Remise en cause des compétences, des rôles familiaux et sociaux antérieurs	76
8. Réponse négative et reconnaissance de la personne.....	77
9. Conséquences de la précarité.....	77
IV Vulnérabilité liée à la situation familiale	78
V Vulnérabilité liée au profil du demandeur d'asile	80
1. Les hommes isolés	80
2. Les mineurs isolés	80
3. Les personnes relevant de la procédure prioritaire	81
4. Les déboutés.....	81
■ Accueil et accompagnement par rapport à quelques facteurs d'intégration : langue française, emploi, logement	82
I La maîtrise du français.....	82
II La recherche d'un emploi.....	84
III Trouver un logement	86
Chapitre IV: Préconisations	89
■ Préconisations en matière d'information.....	91
I L'information en direction des demandeurs d'asile.....	91
II L'information en direction des accompagnateurs spécialisés dans la demande d'asile	92

III L'information en direction des accompagnateurs non spécialisés.....	93
■ Préconisations en matière de formation.....	93
■ Préconisations en matière de partenariat.....	96
■ Préconisations en faveur d'un public vulnérable.....	98
■ Préconisations en matière d'éthique	99
Annexes.....	103
■ Annexe 1 - Méthode de recueil des trajectoires.....	104
■ Annexe 2 - Eléments relatifs au déroulement de l'entretien.....	105
■ Annexe 3 - Méthode d'analyse des entretiens.....	107
■ Annexe 4 – Bibliographie.....	108
■ Annexe 5 - Glossaire	112
I Termes techniques et procédures.....	112
II Organismes et dispositifs.....	113
A l'échelle nationale.....	113
A l'échelle locale.....	114
■ Annexe 6 – Profil des personnes rencontrées.....	116

Préambule



OBJECTIFS DE L'ÉTUDE ET QUESTIONNEMENTS DE DÉPART

I ORIGINE DE L'ÉTUDE

Depuis de nombreuses années, l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) travaille sur la question de l'accueil des primo-arrivants relevant de flux à caractère permanent. Il s'agit des personnes entrant en France pour s'y installer durablement, rejoignant un membre de famille ou possédant un contrat de travail.

Au cours de ses travaux, l'ORIV a pu constater, depuis quelques années, l'augmentation du nombre de personnes étrangères arrivant en Alsace relevant de flux permanents ou temporaires, incluant en particulier les demandeurs d'asile. Ces arrivées interrogent les acteurs comme les décideurs, qui souvent ont tendance à confondre les différentes populations... Cet amalgame nuit à une prise en charge efficace des populations, d'autant que le statut d'entrée sur le territoire peut avoir des effets sur les droits de la personne.

De ce fait, il a paru essentiel de développer une analyse d'ensemble des primo-arrivants sur le territoire, quels que soient les statuts d'entrée, pour être en capacité d'avoir une vision globale des publics, de leurs caractéristiques et des difficultés rencontrées afin de mieux identifier les enjeux en terme de politiques publiques.

En particulier, connaître le public des demandeurs d'asile s'avère important : le défaut de sa prise en compte constitue en effet un obstacle à la connaissance des primo-arrivants dans la mesure où les demandeurs d'asile représentent une partie non négligeable de ces derniers. Par ailleurs, ils présentent des conditions d'arrivée extrêmement spécifiques, et relèvent d'une réglementation et d'une organisation très différentes de celles des autres migrants.

L'association a donc proposé aux financeurs l'inscription de cette réflexion sur les demandeurs d'asile dans le programme de travail de 2003. Le comité de suivi (instance regroupant les financeurs) a demandé le report de l'étude à 2004, afin de prendre en compte la réforme du droit d'asile amorcée en France pendant la même période et l'harmonisation en cours de la législation européenne. De fait, l'étude a pu être engagée à partir de fin 2004. Le fonctionnement de la demande d'asile étant variable selon les départements, la réflexion a été engagée sur le Bas-Rhin. Cette étude initiée par l'ORIV n'a pas bénéficié de financements spécifiques. Sa réalisation effectuée sur le fonctionnement associatif a été rendue possible par une mobilisation bénévole. Pour ces différentes raisons, ainsi que du fait de la complexité du recueil des informations, sa réalisation s'est inscrite sur plusieurs années. L'étude a été achevée fin 2008¹.

II QUESTIONNEMENTS

1. Une catégorie de migrants méconnue

Les demandeurs d'asile constituent une catégorie tout à fait spécifique d'immigrés. Ce sont des personnes s'engageant dans une procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Le demandeur d'asile est ainsi une personne qui sollicite la protection de la France, donc le droit au séjour, assorti de certaines garanties. Le réfugié est une personne qui a été reconnue comme victime de persécutions et bénéficie ainsi de la protection prévue par la Convention internationale de Genève, dont la France est signataire.

¹ Pour plus d'information sur la méthodologie, voir page 19

2. Des représentations oscillant... entre migrant et profiteur !

Au-delà du rappel de ces définitions juridiques, dans la vie quotidienne, ces populations sont souvent méconnues et sont prises dans des représentations fortement négatives. En effet, il leur est reproché de venir en trop grand nombre solliciter l'asile en Europe et particulièrement en France. Beaucoup d'entre elles sont suspectées d'être des migrants économiques utilisant les droits spécifiques aux réfugiés potentiels comme un moyen d'entrer en France et de s'y maintenir.

En conséquence de ces présupposés, il semble de plus en plus admis que politiques d'asile (respect des engagements internationaux de protection des personnes) et politiques d'immigration (encore largement du ressort des souverainetés nationales) se rejoignent autour de la notion de « gestion des flux », en vue de les endiguer.

Sur le terrain de l'asile, peut-être encore davantage que pour l'immigration en général, les discours oscillent souvent entre ce que d'aucuns appellent les tendances sécuritaires (se protéger des menaces potentielles que constitueraient les demandeurs d'asile cherchant coûte que coûte à s'installer durablement) et le discours « humaniste », porté dans notre pays notamment par des associations très engagées sur le terrain.

3. Une faiblesse du débat citoyen

Au-delà de ces représentations et de ces oppositions fortes, on constate depuis longtemps que les questions liées à l'asile ont peu fait l'objet de débats et de réflexions même si de nombreux travaux ont pourtant été consacrés ces dernières années à ces populations. Ceux-ci sont souvent restés relativement confidentiels et n'ont pas non plus nourri le débat public.

D'autres raisons peuvent sans doute aussi expliquer la difficulté du débat, y compris dans le milieu professionnel.

4. Les professionnels aux prises avec des procédures techniciennes et peu lisibles

- Le droit tient une place primordiale dans les questions liées aux demandeurs d'asile. Les statuts et droits sont en effet spécifiques et s'y enchevêtrent plusieurs « niveaux » de législation (textes internationaux, nationaux, mises en œuvre locales). Ce processus s'inscrit par ailleurs, dans un contexte d'harmonisation européenne, de prolifération des textes et des normes. La maîtrise et l'actualisation des connaissances juridiques ne peuvent concerner que quelques spécialistes, qui appartiennent aujourd'hui fréquemment au monde associatif « engagé ». Au fur et à mesure de sa complexification, le droit devient un obstacle au débat et à l'appropriation par les acteurs de la question de l'asile.
- Les options prises en France, au fil de l'histoire, en matière de politique d'asile peuvent être qualifiées de peu lisibles, voire faiblement incitatives par rapport à l'asile. Ainsi, et à titre d'exemple, pendant la période d'examen de la demande de statut de réfugié, les allocations versées sont peu importantes, l'hébergement incertain, la plupart des aspects de la vie quotidienne des demandeurs d'asile sont laissés à l'initiative des acteurs associatifs et cela contrairement à d'autres pays où la prise en charge est plus clairement identifiable. Finalement, seules quelques personnes maîtrisent localement les informations nécessaires pour guider l'ensemble du parcours des demandeurs d'asile.
- Par ailleurs, le système de prise en charge des personnes en situation de précarité est globalement en crise. Il doit prendre en compte un nombre croissant de personnes dans des situations complexes, alors que les perspectives de travail comme d'hébergement sont peu nombreuses du fait du marché du travail et du logement très tendus. Les demandeurs d'asile, faute de structures spécialisées suffisantes, s'adressent eux aussi à ces structures de « droit commun », renforçant ainsi leur engorgement, la précarité et l'impression d'absence de solutions. L'action devient alors marquée par les logiques de l'urgence : on prend en compte ce qui semble le nécessiter le plus au moment où les choses se passent. Le pragmatisme prend alors le pas sur

l'analyse mûrie collectivement, ce qui ne se voit pas ou ne se « conçoit » pas d'emblée disparaissant peu à peu des préoccupations immédiates.

Ces facteurs contribuent sans doute à expliquer le malaise, le très fort sentiment d'incompréhension, de non-maîtrise, voire d'impuissance que ressentent les acteurs et décideurs intervenant dans ce champ, sentiments finalement peu propices à l'instauration d'une réflexion collective.

5. Des paradoxes liés à la situation faite aux demandeurs d'asile

- L'intégration minimale dans le processus de demande d'asile n'est pas toujours accessible aux publics les plus vulnérables. En effet, ce sont les plus fragiles, ceux qui ont subi les situations les plus difficiles et les plus chaotiques, qui ont été victimes des événements les plus traumatisants qui ont le plus besoin de la protection du statut de réfugié. Or ce sont souvent ceux qui ont le plus de mal à s'intégrer à cause même de cette histoire, donc à obtenir des papiers. Ce sont peut-être souvent les plus débrouillards et pas forcément ceux qui le nécessiteraient le plus qui obtiennent le statut.
- Les pouvoirs publics font semblant d'oublier que tout réfugié ou régularisé est obligatoirement passé par une période d'attente comme demandeur d'asile et que cette période est déterminante, en terme d'intégration, par les apprentissages qui peuvent y être faits, les contacts noués, la scolarisation des enfants. Mieux la période d'attente s'est déroulée, plus vite l'intégration de la personne est réalisée. Un exemple frappant en est donné par la proportion plus élevée de statut octroyée aux personnes hébergées dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), mises à l'abri des nécessités ordinaires et soumises à une moins grande angoisse de leur devenir quotidien. N'ayant pas à se préoccuper de l'endroit où elles devront passer la nuit suivante ou de ce qu'elles pourront avoir dans leur assiette au repas suivant, elles peuvent mieux se préparer à effectuer leur demande d'asile avec l'aide de personnel qualifié et rendu disponible par la faible rotation des pensionnaires.
- Les dégâts causés à la personnalité par une période d'inactivité et d'irresponsabilité sociale, combinés à l'angoisse quant au devenir, entraînent des conséquences difficilement réversibles en terme de santé mentale et d'aptitude sociale, qui sont à long terme extrêmement coûteuses pour la société dans son ensemble. Il serait en particulier intéressant de voir quelles sont les conséquences pour les enfants d'avoir été confrontés à des situations éducatives où les parents sont très fortement stigmatisés, sans avoir la moindre possibilité de se poser en adulte de référence, ayant une utilité sociale, alors que dans le pays d'origine la place occupée pouvait être extrêmement valorisante.
- Plus la période d'attente est longue et douloureuse, plus les éventuelles compétences professionnelles ou sociales du demandeur d'asile risquent de s'estomper ou de ne plus pouvoir être valorisées pour des questions d'âge. C'est donc une perte sèche importante pour le pays d'accueil, alors même qu'il pourrait profiter de ces compétences sans avoir à déboursé de frais de formation initiale.
De même après avoir développé toutes leurs forces pour supporter cette période d'incertitude, il arrive que certaines personnes s'effondrent une fois leur séjour en France garanti, n'arrivant plus à rassembler encore assez d'énergie pour refaire leur vie en partant de zéro. Plus cette période d'attente est longue, plus la probabilité d'effondrement est grande.
Enfin, la venue éventuelle d'une famille qui s'est séparée lors de l'exil de l'un des siens devient de plus en plus problématique au fur et à mesure du temps qui passe, les expériences de vie différentes, dans des pays aux conditions de vie difficiles, exacerbant les incompréhensions.
- Les personnes sans ressources sont forcément encouragées de fait, à sombrer dans l'illégalité ou dans la mendicité. Cela renforce le sentiment de rejet de la société à leur égard, et donc la non-acceptation de nouveaux demandeurs d'asile vécus comme des parasites, ce qui sert de point d'appui aux pouvoirs publics désireux de limiter au maximum leur nombre. Il est même étonnant de constater que les cas d'illégalités recensés soient apparemment si peu nombreux. Cela reste un problème social potentiellement explosif.

- Les personnes nouent heureusement des liens pendant leur période d'attente, même si celle-ci est courte. Mais plus la période est longue, plus les liens sont forts. Ils se font en particulier grâce aux enfants, mais aussi avec le voisinage ou certaines communautés, professionnelles, confessionnelles ou politiques. Les liens sont un gage d'intégration pour la personne et constituent un soutien déterminant lorsque les pouvoirs publics veulent la renvoyer chez elle. Les exemples sont très nombreux de personnes régularisées suite à une mobilisation du réseau constitué.

PROBLÉMATIQUE

Au regard de ces différents constats et questionnements, il a paru important de poser l'objet de l'étude en ces termes :

Quelles sont les conséquences engendrées par l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile sur leur processus d'intégration ?

Il s'agit d'une question centrale, car tous les acteurs de terrain sont d'une manière ou d'une autre engagés dans l'**accueil et l'accompagnement**² des demandeurs d'asile et s'interrogent sur le sens et donc les conséquences de ce qu'ils font (dans quelle direction allons-nous, mais aussi quelle signification donnons-nous à l'accueil et l'accompagnement ?).

L'approche en terme d'accueil et d'accompagnement, permet à la fois l'exploration du cadre juridique et institutionnel, celle des pratiques de ceux qui les mettent en œuvre, mais aussi des logiques qui traversent cette période de vie, qui commence avec le départ du demandeur d'asile de son pays d'origine, et continue lors de son arrivée en France jusqu'à l'accès à un statut (de réfugié, d'admission au séjour ou à un autre titre, voire de débouté avec comme perspective la sortie du territoire français). Il s'agira de comprendre les représentations à l'œuvre, les relations entre les uns et les autres, les stratégies mises en place...

- Tous les demandeurs d'asile sont-ils traités de la même manière ? Quels sont les parcours possibles ? En fonction de quels critères se jouent les différents parcours ? Les différences sont-elles sources d'inégalités face à la procédure et dans l'obtention du statut ? En quoi ? Quelles sont les conditions de vie des demandeurs d'asile ?

Par ailleurs, même si la plupart des demandeurs d'asile n'obtiennent pas à l'heure actuelle le statut de réfugié, la question de l'**intégration**³, même ambiguë, reste elle aussi centrale.

Jusqu'à une période récente, les délais d'instruction des demandes (recours y compris) étaient très longs. Les individus, les familles passent encore plusieurs mois, voire plusieurs années dans la société française, à l'issue desquels ils obtiennent parfois le statut de réfugiés, mais sont souvent « déboutés ».

En janvier 2004, un rapport de l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) et de l'IGA (Inspection Générale de l'Administration) estimait à environ 250.000 le nombre de personnes, déboutées du droit d'asile de 1998 à 2003, se trouvant toujours sur le territoire français. Certaines seraient susceptibles d'obtenir un titre de séjour à titre humanitaire, d'autres de repartir ailleurs ou dans leur pays d'origine (contraintes et forcées ou de façon volontaire). Mais, la plupart d'entre elles se maintiendraient dans la clandestinité, plus ou moins tolérée. Dans le cadre de cette étude a été retenue une conception ouverte du terme d'intégration, qui d'une manière ou d'une autre recouvre l'ensemble de ces « trajectoires ». Cette définition renvoie au fait que l'intégration est un processus, dans des circonstances historiques et

² Voir définition de ces deux termes en page 16

³ Voir définition du terme intégration en page 17

de relations de pouvoir données, qui conduit un individu à prendre place dans une société en même temps que cette société lui fait place.

Deux questionnements ont guidé l'étude :

- En quoi l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile favorisent-ils l'intégration dans la société française, des réfugiés qu'ils seront peut-être ? A contrario bien entendu, d'éventuelles mauvaises conditions d'accueil ont-elles une influence sur cette intégration ? Ont-elles une incidence sur les capacités des demandeurs d'asile, en cas de décision négative, à se projeter ultérieurement dans un nouveau projet de vie et donc à s'intégrer ailleurs ?
- Comment sont prises en compte les personnes dites déboutées, sans statut et pourtant toujours sur le territoire ? Quelles sont les incidences sur la vie en France, de cette période de non-existence sociale ? Période souvent longue, comme suspendue dans le temps et l'espace ?

Il faut rappeler que les acteurs locaux sont confrontés à toutes ces situations au quotidien et aux questions qu'elles supposent.

Dans le cadre de cette étude, il s'agissait également de prendre en compte le vécu, les pratiques des professionnels ou des bénévoles :

Que peut-on, que doit-on améliorer dans l'accueil et l'accompagnement à la fois en ce qui concerne les demandeurs d'asile, les réfugiés, les déboutés ? Il s'agit aussi de ne pas laisser les professionnels dans la souffrance d'injonctions contradictoires, ou d'un accompagnement dont ils ne peuvent s'approprier le sens, contraire aux valeurs qu'on leur demande par ailleurs de défendre ou d'incarner.

Cela passe notamment par le fait d'accepter de poser ces questions pour l'instant sans réponse :

- Comment accompagner des familles qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire ?
- Comment accompagner le retour de personnes pour qui c'est possible, mais qui ne le souhaitent pas forcément ?
- Comment concilier l'obligation d'assistance, notamment de mise à l'abri des plus vulnérables et la pénalisation croissante de l'aide au séjour irrégulier ?

Il s'agissait également de rassembler des connaissances isolées, éparées, détenues par les uns ou les autres et de permettre à chacun d'avoir une vision plus globale des enjeux, mais aussi de son rôle et de sa place. Compte tenu de l'importance du contexte local dans la mise en œuvre et l'organisation des réponses apportées, l'étude porte donc exclusivement sur le territoire bas-rhinois.

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

I LES DEMANDEURS D'ASILE, REFUGIES ET DEBOUTES...

DE QUI PARLE-T-ON ?

Différents termes sont utilisés pour rendre compte des publics relevant de la demande d'asile, souvent à mauvais escient.

On peut distinguer :

- **Le demandeur ou solliciteur d'asile** : il s'agit d'une personne arrivant sur un territoire national (légalement ou non, c'est-à-dire avec ou sans visa) et sollicitant l'asile⁴ auprès de ce pays (au niveau de la Préfecture), c'est-à-dire une protection au vu de sa situation. Cette notion a émergé

⁴ Voir définition de l'asile à compter de la page 25

dans les années 80 du fait de l'apparition de refus plus nombreux d'obtention du statut de réfugié résultant d'une instruction plus restrictive. Auparavant la notion de réfugié englobait également la période d'attente du statut.

- **Le réfugié** : il s'agit d'une personne reconnue (par des instances officielles) comme en danger dans son pays et bénéficiant à ce titre du statut de réfugié. Selon la Convention de Genève de 1951, « le terme de réfugié s'applique à toute personne (...) qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » (article 1). C'est l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), qui prend la décision de l'obtention, au vu d'un dossier présenté par le demandeur, du statut de réfugié. Elle a en charge à la fois la reconnaissance du statut de réfugié, mais aussi la protection des réfugiés et des apatrides.
- **Le débouté** : il s'agit d'une personne n'ayant pas obtenu le titre de réfugié et donc amenée à quitter le territoire national, si elle ne peut prétendre à un autre statut (régularisation à titre humanitaire par exemple...). Au-delà d'une période d'un mois (période requise pour ce départ), la personne est considérée en séjour irrégulier. L'État peut procéder à une reconduite à la frontière. Dans les faits, compte tenu des caractéristiques des solliciteurs d'asile, et du coût que génère la mise en place d'une procédure de reconduite à la frontière, ces dernières sont proportionnellement peu nombreuses. Le gouvernement actuel a cependant affiché sa volonté d'une action plus volontaire dans ce domaine qui a eu pour effet un accroissement des reconduites. Ces dernières affectaient plus particulièrement certains déboutés à savoir des hommes seuls, mais concernent actuellement de plus en plus souvent des familles entières. Un rapport⁵ rend compte des difficultés inhérentes à cette politique et souligne la nécessité d'une action dans ce domaine.

II

L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT... DES NOTIONS CENTRALES !

Le Petit Larousse définit l'accueil comme « l'action, la manière d'accueillir, de recevoir quelqu'un, quelque chose ». L'accueil apparaît comme la première étape et non la moindre, dans la rencontre avec une personne.

Selon Anne GOTMAN⁶, être capable d'accueillir l'autre, c'est « être capable de lui faire une place. Cela implique que l'on sache aborder le rapport à autrui, que l'on puisse aider, traiter avec égards *un arrivant* que l'on admet sur son territoire ».

L'accompagnement est une notion qui se situe plus dans la durée. Étymologiquement accompagner signifie « marcher avec, faire un bout de chemin ensemble ». L'accompagnement ne peut alors se concevoir sans une connaissance minimale de la personne, qui s'accroît avec le cheminement et en fonction du temps passé avec elle.

⁵ IGAS, TANDONNET Maxime, COUSTIN Hélène de, et al., « Analyse et propositions relatives à la prise en charge des familles déboutées du droit d'asile », Paris, IGAS, IGA, janvier 2004, 138 p.

⁶ GOTMAN Anne, « Le sens de l'hospitalité, Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre », Paris, PUF, 2001, 544 p.

LA NOTION D'INTEGRATION : DE LA POLITIQUE PUBLIQUE AU CONCEPT D'INTEGRATION SOCIALE

Le recours au terme d'intégration par rapport à un public « demandeur d'asile » apparaît comme inopérant, au regard des politiques publiques.

En effet, la procédure de demande d'asile n'est pas conçue dans une logique d'installation, mais dans une logique d'attente, comme dans une phase de transition dans la mesure où ces personnes sont considérées comme étant temporairement sur le territoire français. Dans cette perspective, tout est conçu pour éviter, avant la décision d'obtention du statut, une réelle installation des personnes. C'est l'une des raisons pour lesquelles elles n'ont d'ailleurs plus accès au marché du travail depuis 1991.

En dépit de cette volonté de « non-intégration », les liens que les personnes en demande d'asile créent au quotidien les inscrivent dans une logique d'intégration, ou plus exactement d'intégration sociale.

Il faut donc distinguer la notion d'intégration au sens de la politique publique de celle ayant une définition et une dimension sociologique.

Si le terme d'intégration est fréquemment employé, on accorde plus rarement une attention particulière à le définir. Selon le sociologue Abdelmalek SAYAD, cette notion serait le produit d'un ensemble de circonstances historiques auxquelles il convient de la rapporter pour comprendre la genèse et les formes qu'elle peut revêtir. Selon lui, l'intégration « c'est un processus dont on constate le terme, les résultats, mais qu'on ne peut saisir en cours d'accomplissement, car il engage tout l'être social des personnes concernées et aussi de la société dans son ensemble... C'est un processus qui, dans le meilleur des cas, peut se constater sans plus ; et s'il peut, à la rigueur, être contrarié par quelque action extérieure qui lui soit défavorable, il n'est pas sûr qu'il puisse être orienté, dirigé, volontairement favorisé »⁷.

Mais surtout ce terme, du fait de son utilisation récurrente en lien avec une « politique publique », finit par être considéré exclusivement sous l'angle des politiques publiques.

En fait, le concept d'intégration tel qu'on l'entend aujourd'hui, dans le cadre des politiques publiques en direction des migrants amenés à s'installer durablement en France, est apparu au début des années 90 en supplantant notamment les notions d'assimilation ou d'insertion dont il est censé se démarquer.

Dans un contexte perçu comme étant de plus en plus complexe, certaines instances se sont alors efforcées de mener un débat autour de l'intégration afin de la définir par rapport à la réalité sociale de l'époque. Selon le Haut Conseil à l'Intégration⁸, « *l'intégration n'est pas l'assimilation : elle ne vise pas à réduire toutes ses différences. L'intégration n'est pas l'insertion : elle ne se limite pas à aider des individus à atteindre des standards socio-économiques satisfaisants.*

La définition retenue était basée sur les travaux de Jacqueline COSTA-LASCOUX pour qui « *l'intégration exprime une dynamique d'échange où chacun accepte de se constituer partie du tout et s'engage à respecter l'intégrité de l'ensemble* ».

Pour mémoire, il était mis en avant que : « *Il faut concevoir l'intégration non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant* ».

Le Haut Conseil y affirmait sa conviction que la conception française de l'intégration doit obéir à « une logique d'égalité et non à une logique de minorités ». Il considère, par ailleurs, que la persistance d'un

⁷ SAYAD Abdelmalek, « Qu'est-ce que l'intégration ? », in *Hommes et Migrations*, n°1182, décembre 1994, pp. 8-14

⁸ Haut Conseil à l'intégration (HCI), « Pour un modèle français d'intégration – Premier rapport annuel », Paris, La documentation Française, 1991

lien entre l'individu et sa communauté d'origine ne s'oppose pas à sa participation à la société d'accueil. Mais il insiste également sur l'évolution nécessaire et conjointe des capacités de la société dite d'accueil et celles des individus accueillis.

Plus récemment le Haut Conseil à l'Intégration a tenu à réaffirmer une nouvelle fois ce qu'intégration signifie véritablement, et à réhabiliter ce mot, car il n'en existe aucun autre pour désigner ce processus fondamental qui permet à une société de construire une citoyenneté pacifique, égale et partagée. Ainsi, le Haut Conseil à l'Intégration considère que : « *l'intégration n'est pas non plus un simple processus moral, voire caritatif, elle demande un effort réciproque, une ouverture à la diversité qui est un enrichissement, mais aussi, une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune.* »⁹

La déclinaison de cette conception de l'intégration dans les politiques publiques a des effets normatifs importants et exclut souvent une approche dialectique de la question faisant porter sur les seuls migrants les difficultés à surmonter pour s'intégrer.

Si la notion d'intégration s'avère pertinente dans le cadre de ce travail de réflexion, c'est en la considérant dans son acception large, donc dans sa dimension sociologique.

Dans cette perspective, « l'intégration sociale » résulte d'une situation ou d'un processus d'insertion au cours duquel un individu ou un groupe d'individus trouve sa place dans un même ensemble (collectif, société) ; ce qui aboutit à la formation d'un ensemble cohérent. Pour Émile DURKHEIM, l'intégration sociale est définie comme le processus par lequel une société parvient à s'attacher les individus, les constituant en membres solidaires d'une collectivité unifiée.

Cette définition renvoie de fait à un certain nombre d'éléments qui constituent autant d'aspects du processus d'intégration sociale :

- celui de la reconnaissance et de l'appartenance, en effet « trouver sa place » nécessite que les individus présents acceptent cet élément nouveau (fasse une place) donc reconnaissent l'autre,
- celui du lien social, en effet ce processus suppose l'existence de liens, d'interaction entre les membres,
- celui de la solidarité entre les membres du groupe.

Par ailleurs, dans ses travaux, Émile DURKHEIM, sociologue, identifie quatre instances d'intégration : le travail, la famille, l'école, la citoyenneté.

À travers le travail d'étude, l'objectif est donc de voir comment et sous quelles conditions les personnes relevant de la demande d'asile s'inscrivent dans un processus d'intégration, même si celui-ci n'est pas souhaité par les politiques publiques.

On peut poser l'hypothèse que l'intégration d'une personne dans son environnement (par exemple dans les réseaux de sociabilité) peut constituer un atout par rapport à la procédure d'asile, car elle pourra plus fortement mobiliser des acteurs.

⁹ HCI, « Bilan de la politique publique d'intégration 2002-2005 », Paris, La documentation Française, 2006, 324 p.



PRÉSENTATION DE LA METHODOLOGIE

Notre objectif était donc **d'engager un travail de production de connaissances** (en s'appuyant notamment sur les travaux existants), permettant **d'identifier les effets dus à l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile sur le processus d'intégration.**

Sur le plan de la démarche, il a été décidé de :

- Mener **un travail de production de connaissances**, à partir du contexte bas-rhinois, en prenant en compte les principaux acteurs, leurs préoccupations, leurs points de vue différents. Cela suppose une méthodologie qui mette en perspective la pluralité de ces points de vue, en vue d'enrichir la réflexion individuelle et collective (voir méthodologie plus loin),
- Permettre **la diffusion des connaissances** et aussi **l'appropriation par les acteurs concernés de ces connaissances** en vue de « *choix collectifs élaborés en connaissance de cause* » (GAUCHET).

Plusieurs approches, présentées ci-dessous, ont été retenues dans cette perspective.

I

CONNAITRE LA REALITE DE LA DEMANDE D'ASILE EN ALSACE

Qui et combien sont les « demandeurs d'asile en Alsace » ?

L'étude s'appuie sur une approche statistique qui a consisté en l'analyse des données disponibles (au moment de la réalisation de l'étude) permettant d'identifier le profil des demandeurs d'asile. Elle porte sur l'ensemble de la région Alsace afin de permettre les comparaisons.

Ce souci de **prise en compte des connaissances disponibles** a incité l'ORIV à organiser une **séance de travail avec un chercheur spécialisé** sur ce thème, sur le plan national : Luc LEGOUX.

II

IDENTIFIER LES TRAJECTOIRES DES DEMANDEURS D'ASILE

Comment se déroule le quotidien du demandeur d'asile ? Quels sont les facteurs positifs et négatifs ?

L'étude a **supposé la reconstruction des trajectoires de demandeurs d'asile** (le terme est utilisé ici de manière générique puisqu'il renvoie aux personnes rencontrées qu'ils s'agissent de demandeurs d'asile, de réfugiés, de déboutés ou encore de régularisés pour d'autres raisons) localisés dans le Bas-Rhin à partir **d'entretiens** avec, d'une part, les **demandeurs eux-mêmes** et, d'autre part, **des professionnels assurant la prise en charge des demandeurs d'asile.**

1. Entretiens avec les demandeurs d'asile

En ce qui concerne les entretiens avec les demandeurs d'asile vivant dans le Bas-Rhin. Plusieurs options ont été prises :

- Dans tous les cas, il s'agit de demandeurs d'asile arrivés sur Strasbourg, entre 1998 et 2004,
- Pour permettre une approche de la complexité des expériences et des multiples facteurs potentiels liés à l'accueil et l'accompagnement dans le processus d'intégration, des entretiens ouverts ont été réalisés, permettant dans la mesure du possible de recueillir des « récits de vie ».

Les enquêteurs disposaient cependant d'une grille d'entretien¹⁰ indiquant les thèmes à aborder lors de chaque rencontre.

Cette démarche présente pour autant des limites. En effet, les demandeurs d'asile se trouvent pour la plupart dans une grande précarité administrative, financière, sociale, voire psychologique. Mener des entretiens avec eux pose d'emblée des questions éthiques : la procédure d'asile soumet les demandeurs à de multiples demandes, voire des injonctions à se « raconter » (récit lors de la formulation de la demande auprès de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) ou auprès de la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA anciennement CRR), mais aussi pour accéder à un hébergement, aux droits, aux aides caritatives...).

La parole des demandeurs d'asile quant à leur « histoire » est donc parfois construite depuis des années par ce contexte, où la marge de manœuvre du « sujet » est très réduite. On peut donc comprendre que leur liberté de parole soit toute relative, qu'ils fabriquent quelques fois des « discours » qu'ils estiment conformes aux attentes de leurs interlocuteurs, ou qu'ils soient amenés à s'effacer au fil des années en tant que sujets de leur parole.

Un certain nombre d'acteurs (associatifs ou professionnels de la santé mentale) n'ont d'ailleurs pas souhaité nous mettre en relation avec les personnes accompagnées, arguant du fait qu'ils estimaient nécessaire de les préserver de la violence implicite que représente le fait de ne pas être en mesure de refuser de se raconter une fois de plus.

De ce fait et compte tenu du contexte, les limites suivantes doivent être rappelées :

- Les contacts avec les personnes interviewées ont été établis grâce aux structures où elles sont accueillies ou hébergées (contacts directs lors de permanences ou contacts indirects grâce à des recommandations). Dans tous les cas, le « récit de vie » sollicité est surdéterminé par un contexte où la parole est fortement contrainte. A contrario, compte tenu du mode d'accès à ces personnes, l'enquête a pu s'appuyer sur les relations de confiance établies préalablement entre les demandeurs d'asile et les intermédiaires.
- Les visées de l'étude ont été explicitées aux demandeurs d'asile le plus clairement possible, en ayant recours à un interprète si nécessaire. Ont été évoqués le recueil de témoignages des différents protagonistes, leur analyse, mais sans visée militante et sans qu'on puisse préjuger de bénéfices éventuels ainsi que les délais sans doute longs de parution de l'étude et donc le fait qu'elle serait déconnectée de leur parcours de vie.
- Les entretiens ne visaient pas la « justesse » des propos recueillis. Ces propos sont précieux tels quels, dans la mesure où ils expriment le contexte et la façon dont les demandeurs s'y situent.

Enfin, le nombre restreint d'entretiens approfondis menés, les limites imposées par la difficulté d'entrer en contact avec les interviewés, les réticences légitimes exprimées par les uns et les autres n'ont pas permis de prétendre constituer un échantillon représentatif des *demandeurs d'asile*.

Au final, **24 entretiens** ont été réalisés, pour la plupart entre septembre 2004 et fin 2005. Pour toutes les raisons évoquées précédemment, la recherche de profils variés, permettant de rendre compte de la diversité des situations, a été valorisée. C'est donc plus la singularité de la trajectoire qui a été retenue que son caractère exemplaire.

Ainsi, 12 personnes vivant seules en France (dont 1 femme), 9 couples (dont 8 avec enfants), 3 femmes seules avec enfants ont été rencontrés.

Il s'agit :

- Soit des **personnes dont la demande d'asile est en cours** (9 personnes) : personnes se situant en début de procédure et personnes ayant engagé la procédure depuis de nombreuses années,
- Soit des **personnes dont la procédure de demande d'asile est terminée** : personnes ayant obtenu le statut de réfugiés (11 personnes), personnes ayant obtenu un autre statut (4 personnes) et personnes déboutées (1 personne conjointe d'un réfugié).

¹⁰ Voir grille d'entretien en Annexe 2, page 105

Compte tenu des difficultés rencontrées, un **travail préparatoire** assez long a été nécessaire. Il a été consacré aux **aspects méthodologiques** : définition de la méthode, formation des enquêteurs, préparation des grilles d'entretiens...

L'analyse des entretiens a consisté en une analyse de contenu¹¹ pour en dégager une série de thématiques, qui apparaissent notamment dans la partie 4 du rapport relative aux enjeux.

Les citations faites dans le rapport, apparaissant en italique suivies de la mention (E + un chiffre), sont issues de ces entretiens (la lettre E suivie d'une lettre renvoyant au numéro de l'entretien). Elles visent à illustrer ou appuyer une réflexion ou une hypothèse.

2. Entretiens et échanges-débats entre professionnels

Dans le cadre de l'étude, des **entretiens ont été menés avec l'ensemble des structures bas-rhinoises** chargées de l'accueil, de l'accompagnement et de l'hébergement et les **institutions** (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDAS), Préfecture...) en charge de ce public.

Compte tenu de l'importance du contexte local dans la mise en œuvre et l'organisation des réponses apportées, l'étude porte exclusivement sur le territoire bas-rhinois. En effet comprendre la situation des demandeurs d'asile nécessite en parallèle une connaissance fine du contexte local, du système d'acteurs...

Parallèlement a été mis en place un **groupe de travail composé de professionnels (institutionnels et acteurs associatifs)** concernés par le sujet, afin de permettre une articulation entre connaissances et action, mais aussi afin de disposer de données actualisées sur le système d'acteurs locaux.

Cette instance était composée des structures chargées de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des institutionnels. Il s'agissait de les impliquer dans le projet et de les « sensibiliser » aux problématiques repérées ou de permettre une confrontation des idées.

Les acteurs concernés ont été :

- **Au niveau des institutions** : Conseil Général, Centre de Ressources Alsace Ville Intégration Ecole (CRAVIE), Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), Inspection Académique, Parquet, Juge des Tutelles, Juge des Libertés, Tribunal Administratif, Préfecture, Police, Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE) et Ville de Strasbourg... À noter que les institutionnels se sont peu mobilisés à part la DDASS.
- **Au niveau des structures, par rapport :**
 - À l'accueil : Foyer Notre Dame, Collectif d'Accueil aux Solliciteurs d'Asile à Strasbourg (CASAS), Comité Inter-Mouvement Auprès des Evacués (CIMADE), Association sans Frontière (ASF), Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA), Foyer des Jeunes Travailleurs (FJT) ;
 - Aux questions de santé : Médecins du Monde, Boussole, Migration Santé Alsace ;
 - Aux aspects financiers : Caritas, Centre social protestant, Croix Rouge ;
 - Aux enjeux de formation : Centres Socio-Culturels (CSC) ;
 - À l'hébergement : Auberge de jeunesse, foyers d'hébergement.

Trois réunions thématiques ont ainsi été organisées :

- La première réunion a eu lieu en juin 2004 et a permis de rendre compte de l'objet de l'étude, de la démarche, de ses enjeux et d'échanger sur le public considéré,
- La seconde réunion a eu lieu fin septembre 2004. Elle a permis de présenter les premiers éléments issus des entretiens avec les différentes structures et d'en débattre,
- La troisième réunion a porté sur les questions d'hébergement en octobre 2006, après l'analyse d'une partie des entretiens.

Par ailleurs, un **séminaire de travail a été organisé en 2006 afin d'élargir la réflexion à d'autres acteurs et d'envisager des pistes d'action**. Structurés en trois demi-journées (27 novembre, 5 et 15 décembre), ces échanges ont permis de confronter les points de vue, de mieux cerner les difficultés

¹¹ Voir grille d'analyse des entretiens en Annexe 2, page 105

propres à chaque instance, de dégager des pistes de réflexion et de définir les conditions nécessaires pour la mise en place de solutions.

Sur la base de ces différents éléments, les années 2007 et 2008 ont été consacrées à l'analyse des données recueillies lors des entretiens, des réunions et des lectures ainsi qu'à la remise à jour des éléments relatifs au dispositif compte tenu de changements législatifs nombreux, à l'analyse statistique et à l'écriture du rapport.

3. Collectif de travail

Cette étude a été menée, en grande partie, sans financements spécifiques. Sa réalisation a été rendue possible par une mobilisation bénévole.

Ainsi elle a été réalisée par un **collectif de travail**, piloté par l'ORIV, s'appuyant sur des personnes venant du champ du travail social, de l'Université (département de sociologie) et un partenariat avec l'ESTES (École Supérieure en Travail éducatif et social de Strasbourg).

Le collectif de travail qui a mené et écrit l'étude est composé de Alice CHAVANNES, Stéphanie CORNUS, Brigitte FICHET, Marie FOURNET, Christiane GUTH et Murielle MAFFESSOLI.

Ce collectif est entré dans sa phase opérationnelle à compter du mois d'avril/mai 2004. Plusieurs autres personnes ont participé au fur et à mesure du déroulement de l'étude, notamment pour le recueil de la parole des demandeurs d'asile. On peut citer : Marie-Alice BOUGON, Adina BUTA-PATOIS, Céline LOURY, Petar PANOV, Brice WEILER.

Par ailleurs, le **conseil d'administration de l'ORIV** a été sollicité ponctuellement en terme de suivi de l'étude, notamment les membres intéressés par le sujet : Stéphane De TAPIA, François GIORDANI, Pierre GREIB (CLAPEST), Claire MULLER (CIMADE), Richard SANCHO (Thémis).

III

PRESENTATION DU PLAN DE L'ÉTUDE

La durée de l'étude (menée sur plusieurs années) a certes permis le recul sur les données recueillies, mais explique aussi le choix fait en terme de construction du rapport. Celui-ci est centré en partie sur l'apport de données objectives concernant le dispositif, les données chiffrées et la partie législative et par ailleurs sur une analyse systémique permettant de mettre en avant les interactions entre acteurs, les atouts et limites des procédures et démarches et l'expérience des *demandeurs d'asile* eux-mêmes.

Ainsi, la rédaction de l'étude articule données bibliographiques, observations, analyse de la situation locale et analyse des entretiens.

La première partie revient sur une analyse du contexte historique et juridique pour en dégager les enjeux actuels.

La deuxième partie présente l'analyse socio-démographique de la situation des demandeurs d'asile dans le Bas-Rhin ainsi que les caractéristiques et les acteurs du dispositif local lié à la demande d'asile pour mieux cerner les obstacles que rencontrent les demandeurs d'asile dans leur parcours.

La troisième partie dégage un certain nombre d'enjeux liés à l'accueil et l'accompagnement qui sont apparus comme essentiels.

La dernière partie fait état d'un certain nombre de préconisations.



Chapitre I

Éléments de contexte

L'asile, un souci de protection des personnes...
sous contrôle

Selon le *Dictionnaire permanent du droit des étrangers*, l'asile est « la protection qu'accorde un État à un individu sur son territoire, pour lui permettre d'échapper aux risques pour sa vie, sa liberté ou sa sécurité, auxquels il est exposé dans son propre pays ».

La mise en place de l'asile s'inscrit dans le contexte historique de l'après-guerre avec la mise en place de la Convention de Genève (1951). L'histoire de l'asile est bien évidemment plus ancienne.

Mais c'est plus récemment, après la Seconde Guerre mondiale, que les représentations à l'égard des demandeurs d'asile ont évolué passant de l'image positive du « combattant de la liberté » à une représentation négative de celui-ci (« profiteuse »). Depuis quelques années, avec l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, on relève une suspicion sur la légitimité des demandes, suspicion qui sert de prétexte à la mise en place de législations de plus en plus restrictives et l'inscription dans une dynamique d'homogénéisation des statuts et modalités d'entrée sur le territoire au niveau européen.



LA DIMENSION HISTORIQUE DE L'ASILE

Dans l'Antiquité grecque, l'asile a un caractère sacré. Les lieux de culte permettent aux individus dont la vie est menacée de se réfugier dans leur enceinte. Ils se trouvent alors sous la protection des Dieux. Plus tard, chaque cité est elle-même placée sous l'égide d'un Dieu. Les autorités de la Cité peuvent accorder, au nom de cette divinité, l'asile sur leur territoire. Ainsi, on est passé progressivement d'un asile purement religieux, limité aux temples - une tradition qui a perduré pendant tout le Moyen Age - à un asile mi-religieux mi-civil, s'étendant à l'ensemble du territoire.

Avec la création des états modernes, l'asile religieux est de plus en plus décrié. Progressivement, l'asile devient une question politique, exprimée pour la première fois dans la **Constitution de 1793**. Celle-ci déclare que « *[le peuple français] donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ».

La notion d'asile territorial, c'est-à-dire l'accueil spécifique des étrangers et non plus des individus en général, commence à prendre forme. Le réfugié est alors une personne qui, en raison de son activité ou de ses convictions politiques, est obligée de fuir son pays. À cette époque, le réfugié était considéré comme un héros, venu chercher un refuge le temps que la situation s'arrange dans son pays d'origine.

Après la Révolution française et l'instabilité politique qui caractérise l'Europe de cette époque, le nombre de réfugiés politiques ne cesse d'augmenter. Et c'est progressivement que la France va s'éloigner de sa tradition religieuse et humaniste de l'asile.

Dès le 19^e siècle, les gouvernements veulent limiter les dépenses publiques liées à la prise en charge des réfugiés. De nouveaux débats vont apparaître lors des différentes Assemblées nationales. En 1832, le Député Guizot demande à l'administration de « *bien s'assurer que les réfugiés auxquels elle donne secours, ont été réellement contraints de quitter leur pays par suite des événements politiques, sous peine de voir affluer les vagabonds, les repris de justice et tous les malheureux à la recherche de secours* ».

Cette politique de secours n'est pas de la simple charité. Elle permet aussi, en attribuant des secours, de contrôler plus facilement la population des réfugiés. En effet, l'attribution d'une aide oblige ceux qui en ont besoin, à se manifester.

Après la Première Guerre mondiale et la création de la Société des Nations (SDN), l'asile prend une autre ampleur suite à l'exode massif des Russes fuyant la révolution bolchevique, des Arméniens victimes de pogroms.

Les réfugiés sont à cette époque définis spécifiquement à partir de leur nationalité. C'est le cas de l'**Arrangement du 5 juillet 1922** relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes (« passeport Nansen »), de l'**Arrangement du 31 mai 1924** pour les Arméniens. C'est dans la même

logique que l'on procède, par élargissement, à l'adoption des **Arrangements du 30 juin 1928** relatifs à l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certaines mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens. Parallèlement, la SDN crée un Haut-Commissariat aux réfugiés russes, dirigé par Fritjof Nansen, progressivement étendu aux autres nationalités concernées.

Avec les difficultés de rapatriement des réfugiés, l'asile prend une dimension internationale et devient un enjeu juridique. On parle désormais du droit d'asile, il faut pérenniser le séjour des réfugiés, leur donner un statut, les aider à trouver un emploi. C'est aussi l'objet de l'**Arrangement de 1928** ; le problème réside alors dans le fait qu'il faut édicter des normes admises par la plupart des pays.

La définition du réfugié commence à prendre un caractère plus général en 1933. **La Convention relative au statut international des réfugiés**, du 28 octobre 1933, propose une définition du réfugié comme « *une personne qui ne jouit pas ou qui ne jouit plus de la protection de son pays* » mais elle continue à prendre en compte l'origine nationale. Cette convention ajoute aussi le principe de non-refoulement du réfugié dans son pays d'origine (art. 3).

La protection des réfugiés allemands nécessitera un **Arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne**, adopté par la Conférence de Genève, les 2-4 juillet 1936, dans le cadre de la SDN, puis une **Convention relative aux réfugiés venant d'Allemagne du 10 février 1938**. À la différence des accords précédents protégeant contre la déchéance de nationalité, la Convention ouvre la protection aux personnes qui ont une nationalité, mais ne peuvent compter sur la protection de leur État.

Cependant, la SDN a bien du mal à imposer ses règles aux États membres. Avec la crise des années trente, la France s'oppose à la Convention de 1933 et ferme ses frontières afin de limiter les entrées sur le territoire. Les discours politiques dénoncent la présence de faux réfugiés politiques, « *qui ne peuvent pas justifier d'avoir subi des sévices personnels* ». La paralysie de la Société des Nations entraîne la création du **Comité Inter-gouvernemental pour les Réfugiés (CIR)**, à la **Conférence d'Evian en 1938**, en marge de la SDN. La conférence adopte une définition plus générale du réfugié, prenant en compte la crainte de la persécution.

Au cours de cette période des années trente, la crise économique et l'approche de la guerre alimentent les réticences des États et de larges parties de leurs populations. Sous couvert de donner une identité civile à chacun, se dessinent les prémices d'une stratégie de lutte contre l'immigration. La fermeture progressive des frontières conduira aussi à rendre les expulsions impossibles et à développer les camps.

Devant l'ampleur du nombre des réfugiés provoqués par la guerre, **l'UNRRA, administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de relèvement, est créée le 9 novembre 1943** ; organisation temporaire, elle est chargée de l'entretien des réfugiés, de leur recensement et de leur rapatriement, mais non de leur protection juridique.

LE CADRE INTERNATIONAL (À PARTIR DE 1945)

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La Charte des Nations Unies est signée le 26 juin 1945. Elle instaure la Cour Internationale de Justice (chapitre 14) et en définit le statut. L'ONU, Organisation des Nations Unies, est officiellement créée le 24 octobre 1945, quand la Charte est ratifiée par une majorité des États signataires. C'est l'ONU qui va développer les instruments internationaux de la protection des réfugiés.

Succédant à l'UNRRA, **l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR), est créée par l'ONU, en décembre 1946**. Sa constitution reprend la définition du réfugié par catégorie selon les accords des

années trente, mais introduit une conception individualiste de la persécution qui va rendre nécessaire un système d'éligibilité individuelle. Elle fait référence à la Charte des Nations-Unies. L'organisation, financée par des contributions obligatoires des états membres, est appelée à résoudre la situation des réfugiés européens. Un débat majeur va opposer les tenants d'un rapatriement des réfugiés (URSS et ses alliés) à ceux qui soutiennent le souhait des réfugiés qui veulent s'intégrer ailleurs (Anglo-Saxons).

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme est proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le **10 décembre 1948**. Son article 14 affirme le droit d'asile : « *Devant la persécution, toute personne a droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* » (sauf en cas de poursuites fondées sur un crime de droit commun).

Le **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR)** voit sa création prévue pour le 1^{er} janvier 1951 par la résolution n° 319 (IV) du 3 décembre 1949. La résolution n° 428(V) de l'Assemblée générale des Nations Unies en adopte les statuts, le 14 décembre 1950. La résolution appelle tous les gouvernements à aider le Haut-Commissaire à « *améliorer le sort des réfugiés et à diminuer le nombre de ceux qui ont besoin de protection* » et à le seconder « *en admettant sur leur territoire les réfugiés*», en l'aidant pour leur rapatriement librement consenti, ou « **en favorisant l'assimilation des réfugiés, notamment en facilitant leur naturalisation, en délivrant des titres de voyage [...] qui faciliteront la réinstallation des réfugiés** » (art. 2).

Explicitement selon le statut, « *l'activité du Haut-Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés* » (art.2). Les réfugiés de son ressort sont ceux qui ont été reconnus par les Arrangements, Conventions, Protocole, Constitution de l'OIR, signés depuis 1926 (art. 6). Le statut préfigure le texte de la Convention de Genève.

La Convention relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, est adoptée le **28 juillet 1951**.

Son préambule s'ouvre sur une double référence à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Elle définit le statut de réfugié tel qu'il reste d'actualité, pérennisant la dimension individualiste de la persécution. Les réticences de la France et des États Unis à une définition trop généraliste du réfugié amènent la Convention à poser quelques principes de précaution sur l'espace et le temps. Les événements provoquant la persécution doivent être antérieurs au 1^{er} janvier 1951. La portée géographique de la Convention est définie par chaque État contractant qui peut la limiter à l'Europe ou la généraliser.

La Convention n'oblige pas les États à accorder l'asile aux personnes qui demandent la reconnaissance du statut de réfugié.

Le protocole de Bellagio signé à New York le 31 janvier 1967 généralise la définition du réfugié entérinée par la Convention de Genève : il lève en effet les limites de temps mentionnées dans la Convention (événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951). La Convention de Genève est également complétée par la Déclaration des Nations-Unies sur l'asile territorial, adoptée le 14 décembre 1967 qui insiste sur les droits des demandeurs d'asile à l'admission à la frontière, au-delà du principe de non-refoulement.

II LES ORGANISATIONS REGIONALES

Il reste une catégorie de réfugiés dotée d'un organisme propre, celle des **Palestiniens**. **L'UNRWA**, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, est créée par la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949. Son mandat est régulièrement prolongé, actuellement jusqu'au 30 juin 2011.

La Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, date du 10 septembre 1969 et est entrée en vigueur le 20 juin 1974. Dans son article premier, elle ajoute à la définition conventionnelle du réfugié le critère extensif des violences collectives : est réfugié, « *toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation*

extérieure, d'une domination étrangère ou d'évènements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher un refuge dans un autre endroit. »

La Déclaration de Carthagène sur les réfugiés est adoptée par le Colloque sur la Protection internationale des Réfugiés en Amérique Centrale, Mexique et Panama le 22 novembre 1984 à Carthagène des Indes (Colombie) ; elle est inspirée de la Convention de Genève et de celle de l'OUA et leur adjoint le critère de « violation massive des droits de l'Homme ».

Le Conseil de l'Europe rédige **la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales**, proposée à la signature des pays membres le 4 novembre 1950. Elle est actuellement signée et ratifiée par quarante-sept pays. Elle n'est pas directement centrée sur la question de l'asile, mais sur les droits de l'Homme (droit à la vie, à la sûreté, à un procès équitable...) et mentionne en particulier l'interdiction de la torture dans son article 3 : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants* ». La Convention instaure aussi une Cour européenne des Droits de l'Homme, créée à Strasbourg le 18 septembre 1959, comme instrument d'application effective des droits énoncés. De plus, le Conseil adoptera une résolution 14 en faveur des personnes menacées de persécution, concernant leur admission à la frontière, résolution reprise dans la Déclaration des Nations-Unies sur l'asile territorial, le 14 novembre 1967. Il adopte aussi une Déclaration relative à l'asile territorial, le 18 décembre 1977, par laquelle les États s'engagent à accorder l'asile à la personne relevant de la Convention de Genève, mais aussi à celles « *qu'ils jugeraient dignes de recevoir l'asile pour des raisons humanitaires* »¹².

L'élargissement du concept de réfugié participe au phénomène de déresponsabilisation des États occidentaux face aux crises qui ne les touchent pas directement. Progressivement, on assiste à l'émergence d'une catégorie de « sous réfugiés », tout juste bons à bénéficier d'une assistance humanitaire leur permettant de survivre.

LE CADRE DE L'UNION EUROPEENNE

I MESURES EUROPEENNES SUR L'ASILE

La liberté de circulation des personnes à l'intérieur de l'espace européen, déjà présente dans le Traité de Rome, sera réaffirmée dans **l'Acte unique européen**, adopté le 27 février 1986. Sa mise en œuvre appelle des mesures de circulation interne, mais aussi une harmonisation des mesures d'entrée des étrangers dans l'espace européen, en particulier des demandeurs d'asile.

Le 14 juin 1985 sont signés les **accords de Schengen** relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, ce qui impliquera des règles communes de franchissement des frontières extérieures. À l'origine sont seuls concernés l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas ; s'y adjoindront ensuite dix autres pays, dont deux, l'Islande et la Norvège, ne sont pas membres de l'Union européenne.

Les accords sont complétés par la **Convention d'application des accords de Schengen** ; signée le 19 juin 1990, elle est entrée en application le 26 mars 1995 pour les premiers pays signataires et pour l'Espagne et le Portugal, puis en 1997 pour l'Italie et la Grèce. Elle crée notamment le Système d'Information Schengen (SIS), généralise l'obligation de visa pour les personnes venant d'un pays non européen et instaure une coopération entre polices. En matière d'asile, elle reprend les mesures de la

¹² BOUTEILLET-PAQUET Daphné, « L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale », Paris, L'Harmattan, 2001, pp 96-97

Convention de Dublin sur la détermination de l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile.

La Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990 par les États membres de l'Union Européenne, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997. Elle détermine l'État responsable de la demande d'asile : c'est celui qui a fourni un visa ou celui par lequel le demandeur est entré dans l'espace Schengen. Elle met un terme aux demandes multiples ou successives, en précisant que la décision prise par l'État responsable est dorénavant reconnue par les autres États. « *L'avis d'un pays sollicité en matière d'asile est déterminant puisqu'il ne sera plus possible de réitérer une requête dans un autre pays européen en cas de refus* » (Article 7). Elle instaure des procédures de réadmission, organisant le renvoi d'un demandeur dans le pays membre censé devoir traiter sa demande.

L'objectif officiel est de garantir que toute demande d'asile présentée sera examinée. Officieusement, il s'agit d'éviter qu'un demandeur d'asile débouté dans un des États membres de l'Union, ne multiplie les demandes dans d'autres États membres. « *L'application de la Convention de Dublin relève plus du jeu de la « patate chaude » que de la solidarité sur laquelle est prétendument fondée la politique communautaire de l'asile* ».

En l'absence d'harmonisation européenne de la protection des réfugiés, la conséquence la plus sensible en est la disparité considérable des chances d'obtention du statut selon le pays où la demande a pu être déposée.

Le Traité sur l'Union Européenne, dit Traité de Maastricht, est signé le 7 février 1992. Il introduit de nouveaux domaines de coopération intergouvernementale et fait – entre autres - de l'asile, du franchissement des frontières extérieures et de l'immigration des ressortissants de pays tiers, des « questions d'intérêt commun » (troisième pilier). Il ne définit pas pour autant de ligne politique claire en la matière, mais encourage la coopération renforcée qui avait prévalu avec le Groupe de Schengen. Les résolutions prises n'ont pas de caractère contraignant. Si le Traité prévoit une communautarisation possible de ces questions, celle-ci ne peut se faire qu'à l'unanimité.

Le Traité d'Amsterdam est signé le 2 octobre 1997 et entre en vigueur le 1^{er} mai 1999. Il introduit progressivement les politiques d'asile et d'immigration dans le premier pilier (celui qui surpasse la souveraineté étatique). Ainsi, des normes définies au niveau européen s'imposeront à tous les États membres de l'Union Européenne. En effet, le droit communautaire est toujours supérieur au droit national. Il intègre également les procédures Schengen dans le cadre de l'Union Européenne tout en prévoyant différents types de dérogations pour la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark, l'Islande et la Norvège. Les nouveaux États entrant dans l'Union doivent accepter intégralement ces procédures.

Le **Sommet de Tampere** qui se tient les 15 et 16 octobre 1999 reconnaît le principe d'une politique commune de l'asile et de l'immigration, admet l'application intégrale de la Convention de Genève et définit un Programme d'harmonisation jusqu'au 1^{er} mai 2004. Celui-ci a partiellement atteint son objectif.

Le règlement Dublin II est adopté le 18 février 2003 ainsi que **la directive sur les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile** (27 janvier 2003). La directive sur une définition commune du statut de réfugié et sur la protection subsidiaire est adoptée le 30 mars 2004. Une **directive** est adoptée **sur l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de réfugiés** (20 juillet 2001). En outre, le Fonds Européen pour les Réfugiés (FER) est créé le 28 septembre 2000. Le système Eurodac de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile entre en fonctionnement (15 janvier 2003) ; il permet de contrôler les déplacements des demandeurs et de décourager les demandes multiples.

La frilosité des États membres devant les questions d'immigration conduit à une dilution de la spécificité de l'asile. Le Conseil des chefs d'États de l'Union européenne, tenu à Laeken en décembre 2001, rappelle que « *la politique commune en matière d'asile et d'immigration doit respecter l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, conformément aux principes de la Convention de Genève, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses États membres* ».

Au Sommet de Séville de 2002, la politique de l'asile est intégrée dans la politique de l'immigration, une tendance qui s'immisce de plus en plus profondément dans la législation comme dans les pratiques.

Avant la fin du Programme de Tampere, le droit d'asile européen aurait dû être arrêté et la règle de la majorité adoptée. La directive sur les normes minimales d'octroi et de retrait du statut de réfugié n'est adoptée que le 1^{er} décembre 2005, remettant en cause la Convention de Genève sur certains points comme le principe de non-renvoi dans le pays d'origine. Les procédures d'appel ne donnent pas nécessairement de droit au séjour. Les normes définies étant des normes minimales, bien des États européens sont incités à baisser le niveau de protection antérieurement accordé. Une décision du conseil en date du 22 décembre 2004 étend la règle de la majorité qualifiée et de la codécision au domaine de l'asile notamment, après l'adoption de la directive sur les procédures.

Le Sommet de Tampere II qui s'est tenu les 4 et 5 novembre 2004 a adopté le Programme de La Haye jusqu'à 2010 et poursuit l'harmonisation des politiques de l'asile et de l'immigration. Il prévoit une procédure commune d'asile et l'homogénéisation du statut. Il insiste aussi sur les modes externes de protection des réfugiés : il s'agit de continuer à préparer l'externalisation de l'asile, c'est-à-dire le traitement des demandes dans les pays périphériques de l'Europe, de développer les projets de « programmes de protection régionaux », à l'intérieur des pays de provenance des réfugiés.

Devant les lenteurs des décisions européennes, les États membres sont enclins à prendre des décisions collectives partielles anticipant celles de l'Union, notamment un accord d'organisation commune de charters pour reconduire les personnes en séjour irrégulier (sommet d'Evian, 2005).

LE CADRE NATIONAL

En France, le **droit d'asile** proclamé dans la **Constitution** de la Première République est institué en principe dans le préambule de la **Constitution française de 1946** qui affirme : *« Tout homme persécuté, en raison de son action en faveur de la liberté, a droit d'asile sur les territoires de la République »*. Ce préambule est repris dans la constitution du 4 octobre 1958.

L'essentiel des textes qui encadrent l'asile en France, était rassemblé dans la **loi relative au droit d'asile du 25 juillet 1952**. Elle a mis également en place la procédure de demande d'asile et a permis la création de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) et de la Commission de Recours des Réfugiés (CRR). L'OFPRA est l'instance chargée de tenir l'état civil des réfugiés statutaires et d'examiner la situation des demandeurs d'asile en accordant ou pas la reconnaissance du statut de réfugié. Si l'OFPRA rejette la demande, le demandeur peut faire un recours auprès de la CRR, devenue aujourd'hui la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA).

La Convention de Genève n'est entrée en vigueur en France que le 22 septembre 1954.

Si la suspension de l'immigration de travail en 1974 n'avait alors pas affecté les textes relatifs à l'asile, la prolongation de la crise économique et les tensions politiques internes vont conduire à une modification d'une base constitutionnelle de l'asile, sous le prétexte d'une nécessité de la construction européenne. La Convention de Schengen avait été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel en 1991, mais pas certaines dispositions organisant sa mise en application, en août 1993. La France resterait tenue à examiner la demande d'asile d'un réfugié invoquant « son action en faveur de la liberté » et à admettre celui-ci sur son territoire pendant l'examen de sa demande ; cependant, pas plus qu'auparavant, elle ne serait tenue de l'accepter. C'est cette obligation, plus symbolique qu'effective, qui a conduit à réviser la Constitution. La référence au préambule de la Constitution de 1946 n'est pas supprimée, mais le Congrès a voté un article supplémentaire, le 19 novembre 1993 : *« Les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour tout autre motif »*. Ainsi a disparu un élément de droit positif en faveur des réfugiés ; le principe de l'asile est devenu facultatif.

La **loi Chevènement du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile** est une réforme de certains articles de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Depuis cette loi qui formalise l'asile territorial, on distingue trois types d'asile :

- L'asile conventionnel relatif à la Convention de Genève.
- L'asile constitutionnel relatif à la Constitution française.
- L'asile territorial, régi par l'article 13 de la loi Chevènement.

La loi du 11 mai 1998 a été modifiée par la **loi du 10 décembre 2003 relative à l'asile**. Elle a rassemblé dans un code unique dit CESEDA : Code sur l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile, toutes les lois et textes autrefois dispersés dans l'Ordonnance du 2 novembre 1945 constamment modifiée et d'autres réglementations, dont l'ancienne loi sur l'asile.

La loi du 10 décembre 2003 tente « au mieux » d'appliquer les directives européennes et rend les démarches plus compliquées pour les personnes concernées. Les décrets publiés, beaucoup de choses changent.

- Dorénavant, l'envoi des dossiers à l'OFPPRA se fera dans un délai de **21 jours**. L'objectif est d'arriver à un examen en deux mois des dossiers, contre deux ans en moyenne précédemment.
- La « **protection subsidiaire** » vise les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi de l'asile conventionnel, mais qui restent exposées à des menaces graves dans leur pays d'origine. La protection subsidiaire est accordée pour une période d'un an renouvelable. Elle remplace l'asile territorial prévu par la loi Chevènement.

- L'« **asile interne** » permet à l'OFPPRA de rejeter les demandeurs d'asile qui auraient accès à une protection sur une partie du territoire de leur pays d'origine. La présence d'une organisation internationale pourra suffire, selon les situations, à rejeter un dossier. Il ne reste qu'à nous souvenir du conflit au Rwanda, entre autres, où des villages entiers ont été décimés, malgré la présence de l'ONU...

- Les « **pays d'origine sûrs** » - une importation dans le droit français de législations germaniques et scandinaves - seront ceux qui « *respectent les principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales.* »

Ainsi, les personnes originaires de l'un de ces pays se verront appliquer une procédure prioritaire. Or depuis toujours ce genre de concept a été sujet à caution. Dans les pays qui l'appliquent, la détermination de la liste des pays dits sûrs a donné lieu à des négociations âpres entre députés de diverses sensibilités ou entre gouvernement et associations de droits de l'homme. Les critères retenus pour déterminer si un pays est sûr ou non sont très peu clairs. Ils semblent plus reposer sur des motifs politiques que sur des raisons objectives. C'est ainsi que la Suisse a par exemple retenu le Sri Lanka comme un pays d'origine sûr alors que le conflit tamoul était encore très aigu et que des Sri-Lankais se voyaient reconnaître l'asile dans d'autres pays européens. Du reste, il est significatif que malgré de longues négociations il a été impossible d'élaborer une liste commune à l'Europe de pays d'origine sûrs, chaque nation en ayant une vision bien particulière.

En France, une liste de douze pays considérés comme sûrs, a été définie le 30 juin 2005, dont notamment l'Inde, la Géorgie ou l'Ukraine, le Sénégal ou la Mongolie. Tous ces pays ont généré des réfugiés reconnus par la France à des périodes récentes datant de moins de dix ans. À l'inverse on peut se demander pourquoi il a semblé nécessaire de porter l'Ile Maurice sur cette liste alors que les statistiques de l'OFPPRA ne font état d'aucune demande sur ces dix dernières années. Or les préfectures sont maintenant fondées à refuser l'admission sur le territoire et la délivrance d'une autorisation de séjour pour tous les ressortissants de ces douze pays, cette pièce étant indispensable pour déposer une demande auprès de l'OFPPRA. Tout pays même démocratique et soucieux des droits de l'homme est susceptible de commettre une bavure particulière dans des circonstances spécifiques et il paraît dangereux de refuser a priori « d'entrer en matière » selon la terminologie suisse. Il paraît plus raisonnable de permettre à l'OFPPRA d'examiner toutes les demandes, quitte à opposer un refus à celles qui pourraient être considérées comme farfelues ou abusives. Une seconde liste a été publiée avec des pays complémentaires le 3 mai 2006, intégrant en sus, l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger

et la Tanzanie. Le Conseil d'État en a retiré l'Albanie et le Niger par sa décision du 13 février 2008. La loi du 24 juillet 2006 pérennise le principe d'une liste nationale de pays sûrs, éventuellement concomitante avec une liste européenne.

- Précédemment la loi prévoyait que les personnes qui se trouvaient déboutées du droit d'asile récupéraient leurs papiers. Dorénavant, ils sont envoyés directement au **ministère de l'Intérieur** afin de faciliter la reconduite à la frontière.



LES ENJEUX RELATIFS A L'ÉVOLUTION DE CES CADRES

La prise en compte de ce cadre législatif et d'un certain nombre de constats, quant à son évolution, amènent à réinterroger l'effectivité du droit d'asile tant sur le plan national qu'euro péen.



I DES ATTAQUES PERMANENTES DU DROIT D'ASILE

Tout le dispositif d'accueil a basculé lorsque, dans les milieux spécialisés vers la fin des années 1980, on a commencé à distinguer le demandeur d'asile du réfugié, en se fondant sur le fait que toutes les personnes qui arrivaient n'allaient pas recevoir le statut. En effet, la protection accordée par l'OFPRA au titre de la Convention de Genève est passée d'un taux de plus de 90 % des décisions en 1978 à 15,4 % en 1990.

Les premières mesures prises ont été insidieuses, ne concernant qu'un nombre très réduit de personnes. Ce fut d'abord l'impossibilité, malgré une autorisation de travail, de suivre des formations professionnelles pour adultes (FPA). Mais le nombre de personnes qui pensaient à cette possibilité était de toute façon très réduit et personne ne s'est ému véritablement de cette mesure. Puis ce fut la suppression des prestations familiales aux familles de demandeurs d'asile. L'immense majorité des demandeurs d'asile de l'époque étant des personnes isolées et essentiellement des hommes, cette nouvelle mesure ne souleva pas d'opposition majeure sauf de principe. Jusque-là les demandeurs d'asile étaient accueillis dans des Centres Provisoires d'hébergement (CPH) et y restaient une fois leur statut obtenu jusqu'à l'acquisition d'un emploi et d'un logement. Cependant, la majorité des demandeurs de l'époque était accueillie dans leur propre « communauté » (en particulier turque, chez des parents ou des amis) et travaillait pour assurer leur subsistance, plus ou moins rapidement suivant leur connaissance du français et leur qualification antérieure. Les personnes accueillies en CPH étaient essentiellement de très jeunes gens, souvent un peu perdus, et appartenant à des nationalités encore peu implantées à l'époque (Ghana, Afghanistan) ou tellement divisées politiquement que, l'accueil ne pouvait se faire que chez des personnes de même obédience. Il n'était pas toujours facile d'en trouver (Iran). On a même trouvé à cette époque des personnes venues en groupe par exemple du Pendjab indien ou pakistanais louer ensemble un appartement et y mener une vie communautaire. Dès cette époque, des difficultés d'hébergement se sont fait jour, mais se limitaient aux hommes seuls et aux périodes hivernales. Les rares familles arrivant étaient immédiatement prises en charge sans problème, ainsi que les personnes souffrant d'une pathologie. L'intégration sociale, si elle n'était pas parfaite, pêchant en particulier par une offre insuffisante de cours de français, était néanmoins meilleure que l'offre d'intégration faite aux migrants venant s'installer.

Le tournant officiel de dissuasion des arrivées par une politique délibérée d'accueil restrictif a été pris en 1991 par le décret d'octobre 1991 qui a opposé la situation de l'emploi aux demandeurs d'asile voulant prendre un travail. Le contexte était celui d'une augmentation progressive du nombre de demandeurs d'asile qui avait abouti à des arrivées de plus de 60.000 personnes par an et à la baisse concomitante du

taux de reconnaissance du statut. Après une série de grèves de la faim de demandeurs pour obtenir un statut qui se raréfiait ou une régularisation, le sentiment des autorités était que le droit d'asile était détourné par des personnes qui mettaient à profit la longueur de la procédure pour s'installer et trouver un travail, utilisant le droit d'asile comme une sorte de contrat pluriannuel. Aucune étude sérieuse n'a permis d'étayer ce sentiment, l'étude de Luc LEGOUX¹³ le réfutant même. Cependant, il était très répandu dans l'opinion publique française, alors même qu'à la même époque d'autres pays comme l'Allemagne étaient confrontés à des flux d'arrivées considérablement plus massifs. C'est à cette époque que la politique de dissuasion par une offre d'accueil dégradée a véritablement été mise en place. Bien sûr le discours officiel a été quelque peu différent. Des augmentations de moyens ayant été consenties à l'OFPRA, les procédures devaient s'accélérer et les demandeurs d'asile devaient avoir une réponse dans un temps suffisamment court pour qu'ils puissent repartir dans leur pays rapidement si le statut leur était refusé.

Il est exact que la demande d'asile s'est effondrée après cette mesure. L'étude des dossiers, après s'être effectivement accélérée, s'est cependant très rapidement à nouveau ralentie, aboutissant au bout de quelques mois aux délais connus antérieurement soit des périodes de deux à trois ans, démarches OFPRA et CRR comprises. Or la période d'attente conditionne l'intégration future. Une étude du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) dans des camps de réfugiés du Sud Est asiatique montre qu'après une année d'inactivité, la reprise d'un rythme de travail normal devient difficile, et que les effets induits par le sentiment d'assistance s'effacent difficilement, la personne devenant de plus en plus dépendante des autres pour mener sa vie, et se prenant de moins en moins en charge, puisque toute responsabilité lui a été ôtée.

Ce même processus s'est depuis plusieurs fois répété : changements législatifs combinés à des moyens renforcés pour l'OFPRA et la CRR visant à accélérer la procédure, chute de la demande dans les mois qui suivent puis lente remontée et nouvel engorgement, d'autant plus que les moyens supplémentaires affectés étaient souvent temporaires et s'effondraient en même temps que la demande, provoquant un nouveau cercle vicieux. Mais au fur et à mesure des années, les textes législatifs sont devenus de plus en plus restrictifs, le taux d'accord surtout de la part de l'OFPRA n'a cessé de diminuer. Ainsi actuellement il est rare de voir délivrer un statut de réfugié en première instance. L'OFPRA statue donc effectivement de plus en plus rapidement, mais pour donner en première instance un nombre d'accords de plus en plus réduit.

Aussi la demande d'asile devient logiquement de plus en plus faible, ce qui n'empêche pas le raidissement de continuer, y compris par des textes non législatifs tels des circulaires ou des décrets, ou des procédures administratives. On peut citer l'obligation pour les directeurs de CPH de donner un état nominatif des personnes hébergées avec le stade d'avancement de la procédure et l'obligation de cesser l'hébergement des personnes déboutées. Le récent décret du 20 juillet 2007 du code de l'action sociale et des familles sur la domiciliation des personnes sans domicile stable est un autre exemple. Il ne vise pas spécifiquement les demandeurs d'asile, mais augmente tant les obligations des associations pratiquant cette domiciliation qu'il est probable qu'un certain nombre ne pourront plus les remplir. Cela conduit à diminuer d'autant les possibilités des demandeurs d'asile, les contraignant même sans doute à ne plus pouvoir déposer de demandes d'asile dans certains départements faute d'association agréée. Cela pourrait être du reste une tentation pour un préfet d'éviter le problème en ne délivrant aucun agrément ou de se débarrasser de ceux qui existent en multipliant les demandes et les contrôles tatillons.

¹³ LEGOUX Luc, « La crise de l'asile politique en France », Paris, CEPED, 1995, 340 p.

UNE REMISE EN CAUSE EUROPEENNE DU DROIT D'ASILE ?

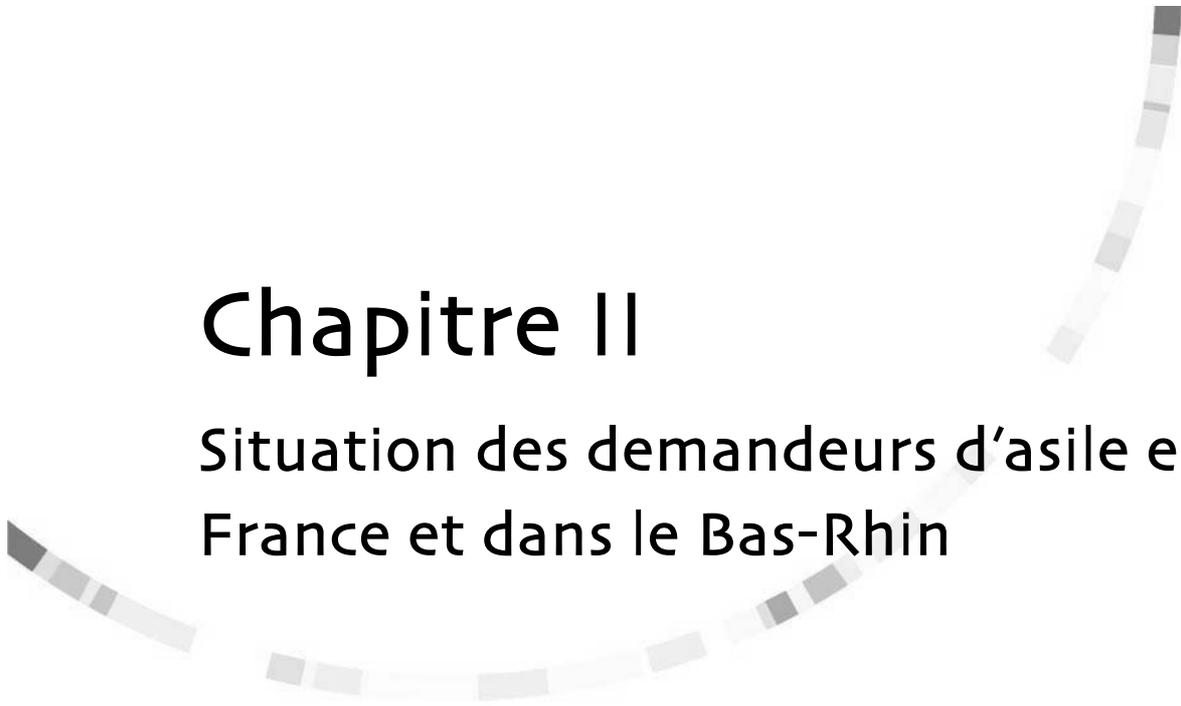
La demande d'asile est de plus en plus souvent entravée par le biais de réglementations s'empilant chaque année. Cette tendance n'a aucune spécificité française, elle est à l'œuvre dans l'Europe entière, y compris non communautaire où, dans un pays comme la Suisse, la configuration confédérale permet à certains cantons comme celui de Soleure d'innover en la matière et d'inspirer ensuite la loi fédérale et les pays voisins.

La construction de l'Europe joue un rôle prépondérant dans ces durcissements et dans cette inflation législative et réglementaire. Depuis des années déjà, les gouvernements nationaux s'abritent commodément derrière des obligations communautaires qu'ils ont pourtant largement inspirées pour justifier leur raidissement.

Il y a une vingtaine d'années, un débat avait largement traversé les milieux tant officiels qu'associatifs sur la nécessité de réformer la Convention de Genève pour l'adapter aux changements historiques intervenus depuis, comme cela avait déjà été le cas lors du protocole de Bellagio où les limitations historiques et géographiques liées à l'Europe et à la Seconde Guerre mondiale avaient été levées. À l'époque les associations, effrayées par le mouvement qui s'amorçait, s'étaient fermement accrochées à la défense de la Convention de Genève, craignant sans doute avec raison que, si elles permettaient qu'on y touche, elle ne soit révisée dans le sens le plus restrictif.

Malheureusement, il n'a pas été nécessaire de toucher à la Convention de Genève pour la vider complètement de tout son sens et pour en restreindre drastiquement l'application. Il a suffi que les ministres de l'intérieur se morigènent les uns les autres pour leur faiblesse à défendre leurs frontières extérieures, leur complaisance à se laisser envahir ou à régulariser à tour de bras, pour que des règles de plus en plus étouffantes et nombreuses soient suffisantes pour empêcher l'accès de l'Europe à la majorité des personnes répondant à la définition conventionnelle du réfugié.

Le HCR malgré quelques faibles protestations a été impuissant à éviter cette évolution alors même que mandat lui avait été donné d'en défendre l'application. Si la Convention n'est certainement pas devenue obsolète, son application tributaire des intérêts nationaux ne répond absolument plus à la protection des persécutés.



Chapitre II

Situation des demandeurs d'asile en France et dans le Bas-Rhin



1. Qui et combien sont les demandeurs d'asile ?

Après l'adoption de la Convention de Genève par la France et pendant de nombreuses années, le nombre de demandeurs d'asile est resté relativement modeste : moins de 2 000 demandeurs par an.

C'est d'abord au milieu des années 70 puis à partir du milieu des années 80 que se développe de manière importante le nombre de solliciteurs d'asile. Cet accroissement des demandes est à mettre en lien avec le développement des conflits mondiaux.

Ces demandes vont augmenter jusqu'à la fin des années 80 (1989 : 61 422 demandeurs) puis diminuer à nouveau avant de reprendre plus fortement à la fin des années 90. Le nombre de premières demandes d'asile est passé de quelque 17 400 en 1996 à plus de 52 000 en 2004.

L'année 2004 en France représente un tournant : elle est la dernière année de hausse de la demande globale d'asile (5,8 %) et la première année d'une baisse des demandes initiales (- 2 %). Au cours de l'année 2004, l'accroissement des demandes d'asile provient en fait de l'augmentation des demandes de réexamen faisant suite à la modification de la loi en 2003 et de celle du nombre de mineurs isolés (+ 6 % en un an). Cette évolution résulte de la multiplication des situations mettant en danger les enfants et/ou les transformant en orphelins. En 2004, 1221 mineurs isolés ont déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA.

Le mouvement de baisse des demandes initiales rejoint le mouvement européen. Si en 2004, l'Union européenne a accueilli un peu plus de 279 000 demandeurs d'asile, en 2005, le nombre de solliciteurs s'établissait environ à 238 000. Cette baisse de 14,7 % traduit plus la volonté de contrôle renforcée de l'Europe au niveau de ses frontières que l'indication d'une pacification du monde.

La France reste, en dépit d'un contexte peu enclin à la délivrance de titres de séjour et d'une normalisation par rapport aux autres pays européens, le premier pays à recevoir des demandeurs d'asile en 2004 comme en 2005 et en 2006. Néanmoins, le nombre d'entrées continue de diminuer : le nombre des premières demandes (hors mineurs) passe de 42 578 en 2005 à 26 269 en 2006 puis à 23 804 en 2007. Le nombre de réfugiés – tous statuts confondus - enregistrés dans le pays est largement inférieur à celui de l'Allemagne (605 406) ou du Royaume-Uni (301 556)¹⁴. Il atteint en France 145 996 personnes selon le HCR, 124 400 selon l'OFPRA en 2006.

2. Un profil spécifique des demandeurs d'asile

En 2005, le nombre de nouvelles demandes s'établit à 42 578, en baisse de 16 % par rapport à l'année précédente. Parmi ces nouvelles demandes, 37,5 % (soit 15 978 personnes) émanent d'Europe, 13 710 (32,2 %) sont des ressortissants africains enfin 17,3 % proviennent d'Asie et 12,4 % d'Amérique.

En 2005, les personnes sollicitant l'asile sont des ressortissants de Turquie (3612), d'Haïti (4953) (croissance forte, s'exprimant en particulier en Guadeloupe), de République démocratique du Congo (2563), de Serbie (2569), du Sri Lanka (1894), de Chine (2579) et de Russie (1980).

Si on ajoute à ce chiffre (qui rend compte des solliciteurs adultes) les mineurs accompagnants, on atteint un chiffre d'environ 50 000 demandeurs d'asile.

La part des mineurs isolés est également en baisse (après une période de forte croissance). Elle est de 735 demandes en 2005, contre 1 221 en 2004 (- 40 %).

Cette baisse résulte en particulier d'une volonté de « garantir » les frontières, notamment par l'instauration de la notion de « pays d'origine sûrs », qui a eu pour effet mécanique la diminution du nombre de demandeurs d'asile.

¹⁴ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), 2006 Global Trends : Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and stateless Persons, Suisse, Genève, HCR, juillet 2007, 15 p.

Il faut ajouter à ce nombre les demandes de réexamen qui se maintiennent à la hausse : 9 488 demandes. La plupart de ces demandeurs sont en procédure prioritaire, et ne peuvent donc prétendre au dispositif national d'accueil. Ces demandes de réexamens émanent principalement de cinq nationalités (54 % de l'ensemble des réexamens) à savoir la Turquie, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, la Mauritanie et la Géorgie.

Soit au total, sur l'année 2005, quelque 59 000 personnes qui ont sollicité l'asile en France. On assiste globalement à une féminisation de la demande d'asile. La part des femmes était de 29,6 % en 2001 pour 34,6 % en 2005.

3. Un accroissement des situations précaires

Les données disponibles font apparaître un accroissement des situations précaires notamment celles relevant des « procédures prioritaires ». Les données analysées font état d'une augmentation depuis plus de dix ans du nombre de personnes relevant des procédures prioritaires (qu'il s'agisse de premières demandes ou de réexamen). Elles représentaient 2,75 % des demandes prises en compte en 1996 contre 23 % en 2005 (12 056 sur 52 066 en 2005) et 28 % en 2007. **Ce qui veut dire que plus d'une demande d'asile sur quatre actuellement est traitée dans un délai rapide (quinze jours environ), sans droit au séjour et sans recours suspensif.**

4. Des différences territoriales

L'arrivée des demandeurs d'asile ne se fait pas uniformément sur le territoire français. 2005 se caractérise par une hausse de la demande émanant de ressortissants Haïtiens en Guadeloupe. Compte tenu du nombre d'arrivées, elle devient la troisième région d'accueil des demandeurs d'asile (9,9 % du total), derrière la région Ile de France (41,7 %) et la région Rhône-Alpes (11,6 %), et devant la région PACA (5,1 %).

Par contre si l'on rapporte le nombre de demandeurs d'asile à la population régionale, l'Alsace se place parmi les quatre régions où la part de la demande d'asile est la plus importante.

« Un nouvel élément d'appréciation de la répartition géographique des demandeurs d'asile peut être obtenu en calculant le quotient de demandeurs d'asile par rapport à la population des régions (population recensée par l'INSEE au 1er janvier 2005). Ce quotient donne le nombre de demandeurs d'asile pour 10 000 habitants. Les quatre régions pour lesquelles ce quotient est le plus élevé sont la région Ile-de-France (15,6 demandeurs pour 10 000 habitants), la région Rhône-Alpes (8,3), la région Alsace (7,5) et la région Haute-Normandie (6,9). La situation particulière de la Guadeloupe en raison de la demande d'asile haïtienne donne un quotient de 79,7 demandeurs d'asile pour 10 000 habitants » (rapport OFPRA 2005).

5. Un statut de réfugié de plus en plus difficile à obtenir

Les demandes d'asile s'expriment dans un contexte de traitement de plus en plus rapide, en particulier au niveau de l'OFPRA mais aussi de baisse du taux d'octroi du statut de réfugiés. Au cours de l'année, l'OFPRA a accordé le statut de réfugié ou la protection subsidiaire à 4.184 demandeurs, soit un taux d'accord en première instance de 8,2 % contre 9,3 % en 2004.

Inversement, la Commission des Recours aux Réfugiés a reconnu la légitimité de l'asile à un plus grand nombre de solliciteurs. Ainsi le taux global d'admission (somme des décisions d'accord de l'OFPRA et des décisions d'annulation de la CRR sur le nombre total de décisions), passe de 14,8 % en 2003 et 16,6 % en 2004 à 26,9 % en 2005. Ce sont ainsi 13 770 demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugiés en 2005.

Le taux d'octroi pour les mineurs isolés est plus élevé puisqu'il atteint 30 % en 2004, 20,3 % en 2005, au niveau de l'OFPRA, et 45,2 % en comptant les décisions de la CRR en 2005.

Inversement le taux d'octroi des procédures prioritaires est faible : 2,2 %, quoique légèrement en hausse (1,8 % en 2004).

Toutes les nationalités n'ont pas la même « chance » d'obtenir le statut de réfugié : ainsi 62,5 % des Russes et 46,4 % des Arméniens l'obtiennent, mais seulement 2,1 % des Chinois.

Au regard de ces éléments, **le nombre total de réfugiés statutaires, en France, est passé de 110 000 en 2004 à 120 000 personnes (hors mineurs accompagnants) au 31 décembre 2005.**

6. Une évolution récente qui inquiète les défenseurs du droit d'asile

Les données disponibles¹⁵ pour 2006 et pour 2007 font état d'un prolongement de cette tendance à la baisse des premières demandes d'asile (hors mineurs accompagnants). Ainsi, on comptabilisait, à la fin de 2006, 26 269 premières demandes et, à la fin de 2007, 23 804.

Il est évident que l'évolution réglementaire, traduisant la volonté renforcée de limitation des flux, joue un rôle majeur. On peut noter, à titre d'illustration, que la demande émanant de ressortissants de Bosnie passe de 1 658 en 2005 à 132 en 2006, ce pays ayant, entre temps, acquis le statut de « pays sûr ». Par contre, on constate que le nombre de demandeurs placés en procédure prioritaire diminue à un rythme moindre que le nombre de premières demandes. De ce fait, le taux de procédures prioritaires a même augmenté en 2006 puisqu'il est de 30,7 % ; il atteint encore 28 % en 2007.

Les données font apparaître en parallèle une baisse du nombre de protections accordées jusqu'en 2006. Ainsi, 7 354 personnes ont obtenu le statut de réfugié en 2006 contre 13 770 l'année précédente. Le taux d'accord de l'OFPPRA diminue encore, passant de 8,2 % en 2005 à 7,8 % en 2006. Le taux d'admission global atteint difficilement 19,5 % contre 26,9 % en 2005. L'année 2007 apparaît légèrement plus favorable avec 8 781 statuts accordés, ce qui correspond à un taux d'accord de 11,6 % pour l'OFPPRA et un taux global de 29,9 % ; ces pourcentages portent néanmoins sur des effectifs en baisse constante.

II

LES CHIFFRES ALSACIENS¹⁶

1. Évolution des demandes

En 2005, le nombre de premières demandes (hors mineurs accompagnants) en Alsace s'établissait à 1 360. La majeure partie des demandes ont été déposées dans le Bas-Rhin (58,1 % soit 791 demandeurs). Au nombre de premières demandes, il faut ajouter 320 mineurs accompagnants et une trentaine de mineurs isolés. **Soit quelque 1 700 personnes ayant sollicité l'asile en Alsace en 2005.**

Données 2005 (sans réexamen)	Bas- Rhin	% sur le Dép.	Part sur ensemble	Haut- Rhin	% sur le Dép.	Alsace	France	Part Alsace / France
Premières demandes	791	58,1 %	81,8	569	41,9 %	1.360	42.578	3,2%
Mineurs accompagnants	160	50,0 %	16,5	160	50,0%	320	7.155	4,5%
Mineurs isolés	16	59,2%	1,7	11	40,8%	27	735	3,7%
Ensemble	967	56,6%	100,0	740	43,3%	1.707	50.468	3,4%

Source OFPPRA et exploitation par Yves Breem

Les données de 2006 et de 2007 font état, comme au niveau national, mais dans une moindre mesure, d'une baisse des demandes d'asile dans la région, en fait dans Bas-Rhin en 2006 puis dans le Haut-Rhin en 2007.

¹⁵ OFPPRA, Rapports d'activité de 2006 et 2007

¹⁶ OFPPRA, Rapport d'activité 2005 (dont une exploitation spéciale d'Yves Breem) et Rapports d'activité de 2006 et 2007

Nombre de premières demandes déposées en Alsace (hors mineurs accompagnants)

Département de résidence	Bas-Rhin	Part / France	Haut-Rhin	Part / France	Alsace	France	Part / France
Premières demandes en 2006	530	2,0%	569	2,2%	1 099	26 269	4,2%
Premières demandes en 2007	535	2,2%	404	1,7%	939	23 804	3,9%

Source OFPRA

La part de la région par rapport à l'ensemble des demandes déposées au niveau national tend à s'accroître. Elle était de 3,2 % en 2005 contre 2,4 % en 2004. Les données de 2006 et de 2007 soulignent la constance de cette tendance puisque le nombre de premières demandes (hors mineurs accompagnants) en Alsace représente actuellement environ 4 % des demandes nationales. La situation frontalière de la région explique cette part.

2. Une diversité dans les nationalités en présence

Les demandes émanent dans le Bas-Rhin, pour les groupes les plus importants, de Russes (15%), de Turcs (8,8%) et de Serbo-Monténégrins (6,2%) et dans le Haut-Rhin de Bosniaques (22,3%), de Serbo-Monténégrins (18,1%) et de Turcs (14%).

Données 2005 (premières demandes)	Bas-Rhin	Haut-Rhin	Alsace	%
Bosnie Herzégovine	40 (5%)	127 (22,3%)	167	12,3%
Serbie et Monténégro	49 (6,2%)	103 (18,1%)	152	11,2%
Turquie	70 (8,8%)	80 (14%)	150	11,0%
Russie	120 (15%)	17	137	10,0%
RD Congo	20	57 (10%)	77	5,7%
Algérie	25	15	40	2,9%
Georgie	31	9	40	2,9%
Autres	436	161	597	43,9%

Source OFPRA et exploitation par Yves Broom

3. Une majorité de personnes isolées, d'hommes jeunes

70 % des demandeurs en Alsace sont des personnes isolées. Ces personnes isolées ne sont pas forcément célibataires puisque seulement 44 % des demandeurs relèvent de ce statut.

Par ailleurs, 19 % des premières demandes sont le fait de personnes avec enfants (soit de couples avec enfants, soit de familles monoparentales). Le Haut-Rhin se signale par une demande émanant un peu plus souvent de personnes (seules ou en couple) avec des enfants.

À noter par ailleurs que les demandeurs sont majoritairement des hommes (60,9 % des demandeurs d'asile).

Au niveau de l'âge, quasiment la moitié des demandeurs d'asile ont moins de 30 ans (48,8 %). Les plus de 50 ans représentent toutefois 9,4 % des demandeurs. Globalement, les demandeurs haut-rhinois sont plus jeunes que les Bas-Rhinois. À titre d'exemple, les demandeurs de moins de 30 ans représentent 51,6 % des demandeurs dans le Haut-Rhin contre 46,7 % dans le Bas-Rhin. Inversement, 11,3 % des demandeurs ont plus de 50 ans dans le Bas-Rhin pour 6,8 % dans le Haut-Rhin.

4. Disponibilités en terme d'hébergement

Le nombre de places disponibles en Alsace en Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA) est de 868 places, auxquelles il faut ajouter les 95 places en Centre Provisoire d'Hébergement (CPH), réservés aux réfugiés statutaires, soit un total de 963 places d'hébergement « dédiées » disponibles.

Ces données traduisent une capacité d'hébergement relativement élevée par rapport au plan national (voir tableau ci-dessous). On peut établir un ratio de 70,8 % entre le nombre de places d'hébergement disponibles et le nombre de demandeurs.

Données fin 2005	CADA	CPH	capacité totale	part sur France	demande asile	part sur France	ratio
Bas-Rhin	505	75	580	3,3	791	1,9	73,3
Haut-Rhin	363	20	383	2,2	569	1,3	67,3
Alsace	868	95	963	5,5	1 360	3,2	70,8
France			17 470		42 578		41,03

Mais la réalité est tout autre dans la mesure où de nombreux hébergements sont occupés par des demandeurs d'asile pour lesquels la procédure est en cours, par des personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou encore ayant été régularisées voire se trouvant déboutées. En effet, la situation du logement en général en Alsace (à savoir un parc locatif, en particulier social, insuffisamment développé, ancien et concentré dans quelques communes et plus globalement le coût élevé des locations) rend difficile l'hébergement des demandeurs d'asile, comme d'ailleurs des réfugiés.

Si pendant longtemps, les structures d'hébergement géraient souvent la cohabitation de personnes en cours de procédure, de déboutés, de réfugiés et de régularisés, la circulaire du 20 janvier 2006 (relative aux procédures d'admission et aux délais de séjour dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile), impose la sortie rapide de toutes les personnes, réfugiées ou déboutées.

5. Nombre de personnes reconnues réfugiés

Les données disponibles font état d'un taux d'octroi plus important en Alsace que celui relevé sur le plan national. Il s'élève à 13,7 % au niveau de l'OFPPRA mais à 45,7 % après intervention de la CRR.

Ce constat est encore plus marquant pour le Bas-Rhin. Le profil, principalement en terme de nationalités, des solliciteurs d'asile explique, au moins pour partie, ce constat.

Données statut 2005	Accords OFPPRA	%	Rejets OFPPRA	Total accords après intervention CRR	Nombre de décisions soumises à l'OFPPRA/CRR	% admission globale
Bas-Rhin	150	15,9%	793	467	943	49,5%
Haut-Rhin	81	11,0%	658	302	739	40,8%
Alsace	231	13,7%	1451	769	1682	45,7%

Source : OFPPRA, exploitation spéciale d'Yves Breem.

À noter que parmi les réfugiés statutaires, on ne compte qu'environ 48 % de personnes isolées, soit une sous-représentation de cette catégorie.



CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ET DU SYSTÈME D'ACTEURS



LA PROCEDURE

La procédure suivie par le demandeur d'asile lors de son arrivée comprend plusieurs étapes. Afin de les rendre plus vivantes, il est proposé d'en rendre compte à partir d'une situation concrète.

Le parcours de Madame Z, comme celui de nombreux demandeurs d'asile, s'est déroulé sur plusieurs mois.

Dans un premier temps, afin de déposer sa demande d'asile, Madame Z se présente à la préfecture, pour déclarer sa présence et être admise au séjour sur le territoire français, au titre de l'asile.

En amont, Madame Z doit justifier d'une adresse (on parle également de domiciliation).

Étant sans domicile fixe, ce qui est souvent le cas lorsqu'on est primo arrivant, elle sollicite une domiciliation auprès d'une association ou de particuliers.

La domiciliation obtenue, Madame Z se rend à la préfecture.

Après de longues heures d'attente, on lui remet une « fiche asile » à remplir en français, précisant les motifs de la demande d'asile et le parcours effectué depuis le pays d'origine. Il n'est pas obligatoire de la remplir sur place. Ne maîtrisant pas le français, elle a besoin d'aide pour la compléter, aide qu'elle trouve auprès d'associations. Une date est fixée pour le prochain rendez-vous à la Préfecture.

Le jour J de la convocation, elle se rend à la Préfecture pour rendre sa « fiche asile » dûment remplie en français.

Les réponses au questionnaire permettent à l'agent préfectoral de vérifier si la demande d'asile est recevable ou si elle entre dans un des cas relevant d'une procédure prioritaire.

■ Arrivé sur le territoire français, l'étranger doit se rendre à la préfecture qui vérifie la pertinence de la demande.

■ Elle peut être déclarée infondée pour plusieurs raisons

- Cas 1 : la personne est arrivée par un autre pays de l'Union Européenne (accord de Dublin) donc la demande d'asile doit être formulée dans un autre État. Sa réadmission dans le pays par lequel elle est passée est alors demandée

- Cas 2 : la personne est ressortissante d'un pays ne présentant plus de risque de persécution et/ou considéré comme un pays d'origine sûr.

- Cas 3 : l'étranger constitue une menace grave à l'ordre public.

- Cas 4 : la demande est considérée comme relevant d'une fraude délibérée.

Dans les cas 2, 3 et 4, une procédure prioritaire est mise en place. Cela signifie qu'il ne dispose pas de droit au séjour, mais qu'il peut néanmoins demander l'asile. La procédure est beaucoup plus rapide que la procédure normale. Par ailleurs, il ne peut disposer des aides liées à la procédure normale.

Article R723-3

- Lorsqu'il est saisi en application de la **procédure prioritaire** prévue au second alinéa de l'article L. 723-1, l'office statue dans un délai de quinze jours sur la demande d'asile. Ce délai est ramené à 96 heures lorsque le demandeur d'asile est placé en rétention administrative en application de l'article L. 551-1.

- Lorsque, à la suite d'une décision de rejet devenue définitive, la personne intéressée entend soumettre à l'office des éléments nouveaux, sa demande de réexamen doit être précédée d'une nouvelle demande d'admission au séjour et être présentée selon la procédure prévue à l'article R. 723-1. Le délai prévu au premier alinéa de cet

article est alors limité à huit jours. Dans un délai de 96 heures suivant l'enregistrement de la demande, le directeur général de l'office décide, au vu des éléments produits, s'il y a lieu de procéder à un nouvel examen de la situation de l'intéressé. Le silence gardé par le directeur général au terme de ce délai vaut rejet de la demande.

L'article de loi définit des durées d'examen des dossiers. Dans le cas des procédures Dublin le délai est rallongé du temps que s'achèvent les contacts avec le pays européen concerné et qui peuvent durer plusieurs mois.

Le Bas Rhin ainsi que d'autres départements pratiquent fréquemment **la procédure prioritaire** entraînant l'absence de droits sociaux pour ce qui concerne l'hébergement et l'aide financière quand des documents paraissent suspects ou sont inexistant. Cette procédure consiste à soumettre à l'OFPPRA dans des délais raccourcis une demande considérée comme abusive. Le demandeur d'asile n'est alors pas muni d'un titre de séjour, mais seulement d'une convocation jusqu'à la réponse de l'OFPPRA. Cette procédure est également appliquée dans le cas de demandeurs venant d'un pays considéré comme sûr.

- Si la demande est jugée fondée, la Préfecture délivre une Autorisation Provisoire de Séjour [récépissé vert], d'une durée d'un mois, à condition que la personne puisse justifier d'une domiciliation et elle remet le formulaire OFPPRA.

La demande étant recevable, un « dossier OFPPRA » lui est remis, ainsi qu'une Autorisation Provisoire de Séjour (APS) d'un mois [document vert]. Un relevé des empreintes digitales et de ses papiers d'identité est effectué à ce moment-là.

À partir de cette date, elle dispose de vingt et un jours pour compléter et envoyer sous pli recommandé avec accusé de réception, son dossier à l'OFPPRA et demander, si elle le souhaite et dans la mesure des disponibilités, une place en CADA. Le « guichet unique » lui ayant signifié l'absence de possibilité d'hébergement, elle trouve à se loger auprès d'une compatriote.

Par ailleurs, Madame Z, comme de nombreux demandeurs d'asile, se rend auprès d'une association pour être accompagnée administrativement et juridiquement (remplir fiche asile, aide à la constitution du dossier...). Si elle avait été hébergée en CADA, la structure aurait assuré cet accompagnement.

- Le dossier doit être transmis dans les 21 jours à l'OFPPRA. Des associations peuvent assurer une aide à la constitution des dossiers.

Environ trois semaines après l'envoi du dossier, elle reçoit un certificat de dépôt de l'OFPPRA avec son numéro d'enregistrement. Avec ce certificat, Madame Z retourne à la préfecture afin d'obtenir un récépissé valable trois mois, renouvelable jusqu'à la fin de la procédure.

- Un reçu de l'OFPPRA permet au demandeur de bénéficier d'un récépissé de trois mois renouvelable [document jaune] qui ouvre droit à être hébergé dans un dispositif spécialisé (type CADA) ou à l'allocation temporaire d'attente (ATT). Cette allocation d'un montant d'environ 300 euros (par mois et par adulte, sans qu'il soit tenu compte de la composition familiale et sans accès aux prestations familiales de la CAF) est valable pendant la durée de la procédure. Ce récépissé donne également accès aux soins. Par contre, les demandeurs relevant d'une procédure prioritaire ne peuvent prétendre ni à l'hébergement, ni à l'allocation. Ils sont complètement dépendants des structures caritatives.

Ce récépissé lui donne droit à une aide financière (allocation temporaire d'attente). Mais, pour bénéficier de cette allocation, elle doit, en premier lieu, ouvrir un compte bancaire.

Les semaines passent... Madame Z est convoquée à un entretien à l'OFPPRA (démarche non systématique). Mais comme 90 % des solliciteurs d'asile, elle subit un refus de l'OFPPRA.

- Si la réponse de l'OFPPRA est positive, la personne bénéficie :
 - 1/ soit du statut de réfugié (conventionnel ou constitutionnel) et obtient un droit au séjour (carte de résident de 10 ans),
 - 2/ soit du statut de protection subsidiaire qui lui donne seulement droit à une carte de séjour temporaire d'un an renouvelable.En cas de rejet, la personne peut faire appel à la Commission des Recours des Réfugiés. Dans ce cas, le récépissé est renouvelé pour trois mois.

Elle fait appel de la décision de l'OFPPRA auprès de la Commission des Recours des Réfugiés (CRR). Elle a un mois pour constituer son dossier, toujours en français, et l'envoyer à la CRR. Quelques semaines plus tard, elle est convoquée et entendue.

La réponse de la CRR est positive. Madame Z obtient un récépissé de séjour de six mois renouvelable une fois, avec la mention « reconnue réfugié » (dans l'attente de la carte de résident de 10 ans).

Elle fait une demande d'entrée en Centre Provisoire d'Hébergement, chargé de l'insertion des réfugiés, mais compte tenu du faible nombre de places n'obtient pas satisfaction.

- Si la réponse de la CRR est positive, la personne bénéficie soit du statut de réfugié, soit du statut de protection subsidiaire (voir réponse positive de l'OFPPRA). En cas de rejet de la CRR, la personne est « déboutée » du droit d'asile. La Préfecture délivre alors une invitation à quitter le territoire français dans les trente jours qui suivent. Si dans ce délai, la personne n'a pas quitté le territoire, la Préfecture délivre un Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière. Depuis 2006, la Préfecture délivre une OQTF (Obligation à Quitter le Territoire Français) qui remplace les deux étapes décrites précédemment. La personne peut tenter une régularisation exceptionnelle auprès de la Préfecture (admission au séjour à titre humanitaire, pour raisons de santé...) ou demander un réexamen de son dossier auprès de l'OFPPRA si elle dispose de nouveaux éléments. Si toutes ces démarches échouent, elle entre dans la clandestinité.

Pendant toute la procédure, ne disposant pas d'hébergement en CADA et l'allocation étant minime, Madame Z, recourt aux associations caritatives pour subvenir à ses besoins.

II LE DISPOSITIF D'ACCUEIL NATIONAL

Les demandeurs d'asile bénéficient d'un dispositif d'accueil spécifique basé sur l'accès à un hébergement ou à une aide financière.

« C'est en 1973, avec l'arrivée des réfugiés chiliens, que se créent les prémices du dispositif national d'accueil (DNA). L'élargissement de l'article 185 du Code de l'aide sociale permet alors de financer des dispositifs d'hébergement destinés aux réfugiés. D'abord destinés aux Chiliens, les premiers centres provisoires d'hébergement (CPH) ouvrent à leur arrivée. En 1975, l'État délègue à France Terre d'Asile (FTDA) la coordination du dispositif. Celui-ci est étendu progressivement aux réfugiés de toutes origines par le décret du 15 juin 1976. À ce premier système vient s'adjoindre un second, réservé aux réfugiés du Sud-Est asiatique, mis en place dès 1975. Les deux dispositifs se rapprochent progressivement pour totaliser ensemble 5 500 places, réparties dans quelque deux cents centres. À partir des années 1985-1986, la capacité de ce dispositif est réduite à 2 500 places, avec l'arrêt des arrivées en provenance du Sud-Est asiatique. Les demandeurs qui ne sont pas hébergés en centre peuvent, à partir de 1978,

percevoir l'allocation minimale des Assedic (allocation d'insertion). Le système de gestion des demandeurs d'asile ne s'unifie véritablement qu'en 1985, au moment où l'augmentation soutenue des arrivées et les délais de plusieurs années pour le traitement des dossiers à l'OFPRA commencent à créer les conditions des problèmes que rencontre aujourd'hui encore le Dispositif National d'Accueil (DNA). En effet, entre 1980 et 1990, le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié s'inverse, passant de 80 à 20 %. »¹⁷

La volonté gouvernementale et associative -notamment la CIMADE- était d'ouvrir des lieux d'hébergement accueillant des demandeurs d'asile et les personnes reconnues réfugiées, dans l'attente de leur insertion. Le réseau national, géré principalement par France Terre d'Asile qui en assurait les commissions d'admission, a eu de plus en plus de mal, faute de places en nombre suffisant, à rester efficient. En effet peu à peu se sont mises en place des commissions d'admission locales avec des modalités différentes selon les régions qui ont pris le pas progressivement sur la commission nationale. De même devant l'absence de places nationales, les autorités locales ont eu tendance à « bricoler » des solutions locales avec des financements très divers. Les demandeurs d'asile n'ayant pas trouvé de place dans le réseau local (majoritairement des hommes seuls) peinaient à en trouver dans le réseau national.

Par ailleurs, l'allongement des temps d'attente pour intégrer un CPH a eu pour effet une intégration locale des demandeurs d'asile (scolarisation des enfants, apprentissage du français, liens sociaux, repérages des administrations et de la ville) entraînant du coup leur refus de partir dans une autre région quand une place était trouvée.

L'année 1991 marque une étape importante pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, avec la promulgation de deux textes : celui du 26 septembre 1991 opposant l'état du marché de l'emploi aux demandeurs d'asile et celui du 19 décembre 1991 qui modifie le Dispositif National d'Accueil (DNA) en distinguant deux types de centres (les centres provisoires d'hébergement – CPH – dédiés aux personnes qui ont obtenu le statut de réfugiés et le centre d'accueil pour demandeurs d'asile – CADA – pour les demandeurs d'asile). La première décision a pour effet de limiter l'accueil communautaire, qui souvent s'accompagnait de contributions financières. Ainsi, à partir du début de l'année 1992, on peut dire que les nouveaux arrivants, s'ils ne sont pas hébergés en centres d'accueil, sont objectivement incapables de survivre par des procédés légaux. L'allocation d'insertion versée aux seuls adultes pendant douze mois uniquement jusqu'au 13 novembre 2006, quel que soit le nombre d'enfants à charge, ne suffit évidemment pas. D'autant que plusieurs mois sont nécessaires pour la percevoir en raison des délais d'accès aux procédures qu'imposent, souvent par surenchère, les préfectures (ils peuvent aller jusqu'à un an). Pendant tout ce temps, hormis la CMU, les droits des demandeurs d'asile sont inexistantes. Depuis le 13 novembre 2006, l'Allocation d'Insertion a été transformée. Cette allocation était allouée par l'État pour une durée de douze mois. L'allocation temporaire d'attente, qui la remplace, est d'un montant journalier de 10,04 € sans limitation de durée pendant toute la procédure d'asile, hors procédure prioritaire. Un accompagnement social est également prévu.

« Avant le 1er janvier 2004, une Commission nationale d'admission (CNA), présidée par le représentant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (un membre de la Direction de la Population et des Migrations, DPM) et composée de représentants de la DPM, de l'association FTDA et du SSAE, décide des personnes qui peuvent bénéficier d'une entrée en CADA. Elle se réunit toutes les semaines, et prononce des admissions en fonction des places disponibles qui ont été transmises par les CADA de toute la France au secrétariat, qui est assuré depuis 1973 par France Terre d'Asile. Des Commissions départementales d'admission et d'orientation sont chargées de proposer au représentant de l'État l'admission des demandeurs d'asile dans le (ou les) CADA du département dans la limite de 25 % des places du CADA, de hiérarchiser les demandes d'hébergement enregistrées localement et de proposer à la Commission Nationale d'Admission (CNA) les priorités d'admission de demandeurs d'asile dans le dispositif national (DNA).

¹⁷ VAN ERKELENS Audrey, « Comment est géré un centre d'accueil de demandeurs d'asile lorsqu'il donne lieu à une convention entre l'État et une association ou une entreprise », Note de synthèse d'un DESS « Administration Politique » de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Paris, Terra Editions, décembre 2005

Depuis le 1er janvier 2004, le dispositif d'accueil connaît un fonctionnement rénové qui répond à un **souci de responsabilisation des acteurs locaux** par une **déconcentration accrue des décisions et des moyens**. S'agissant de la **création de places nouvelles**, la programmation s'exerce désormais dans un **cadre régional**. Les objectifs quantitatifs, déclinés dans ce cadre, tiennent compte de la **nécessité de mieux répartir la capacité d'accueil sur l'ensemble du territoire**. En 2004, l'offre de places de CADA couvre la totalité des départements. S'agissant des **décisions d'hébergement** dans ces centres, **70 % des places en CADA sont attribuées de manière déconcentrée**, mais des **mécanismes de solidarité nationale** demeurent indispensables en raison de déséquilibres existants entre la localisation des arrivées de demandeurs d'asile et celle des capacités d'hébergement. C'est pourquoi des **contingents d'admission** tenant compte à la fois de ces capacités d'hébergement et de la pression exercée par la demande d'asile, sont régulièrement notifiés aux régions par l'administration centrale (sauf pour la région Rhône-Alpes qui dispose, à titre expérimental, de la totalité de ses places d'hébergement) et que **la CNA garde une réserve d'un tiers de la capacité globale d'hébergement** pour répartir de manière plus équilibrée les admissions sur l'ensemble du territoire. Depuis le 1er janvier 2004, la gestion de ces mécanismes de régulation et l'animation du dispositif ont été confiées à l'**OMI**, devenue en 2005 l'**ANAEM**. »¹⁸

L'OMI/ANAEM assure l'animation et la coordination du Dispositif National d'Accueil (D.N.A). Le dispositif est financé par le Ministère de l'Emploi et de la Cohésion Sociale, piloté par la Direction de la Population et des Migrations et est placé sous l'autorité du Préfet. De ce fait, France Terre d'Asile a perdu son rôle de coordination, mais demeure depuis des années une plate-forme pour la défense des réfugiés et la promotion du droit d'asile.

III LE DISPOSITIF D'ACCUEIL DEPARTEMENTAL

Au niveau départemental, le pilotage est assuré par la DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales).

La mise en œuvre, sur le plan départemental, des modalités d'hébergement et d'accompagnement varie d'un département à l'autre. Elle est fonction, notamment du nombre de demandeurs et des acteurs en présence. Elle résulte de l'adaptation à une situation souvent difficile.

Dans le Bas-Rhin, la commission d'admission locale est composée de la DDASS (État), de la Préfecture, d'un représentant des collectivités locales, et des structures hébergeantes, ainsi que de l'ANAEM. C'est la CODA (Coordination des Demandeurs d'Asile) qui est la plate-forme d'accueil à laquelle sont censés être adressés tous les demandeurs d'asile pour leur orientation vers un hébergement et leurs premières démarches administratives. La CODA se situe dans le quartier gare de Strasbourg. On peut s'y rendre facilement à pied, tram ou bus. Le fait que la structure se trouve en centre-ville est un atout. En effet, ce quartier regroupe un certain nombre de centres d'hébergement, d'accueils de jour, d'associations caritatives où les personnes en demande d'asile ont l'habitude de passer.

En outre, pour soutenir les demandeurs d'asile exclus du dispositif d'accueil, faute d'hébergement disponible, des associations spécialisées, telles CASAS* (aide à la rédaction des récits OFPRA et CRR), Thémis* (mineurs non accompagnés), Médecins du monde (soins) ... ou caritatives, telles Caritas, Secours Populaire ou Centre Social Protestant compensent tant bien que mal le dispositif manquant...

¹⁸ VAN ERKELENS Audrey, « Comment est géré un centre d'accueil de demandeurs d'asile lorsqu'il donne lieu à une convention entre l'État et une association ou une entreprise », Note de synthèse d'un DESS « Administration Politique » de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Paris, Terra Editions, décembre 2005 (Synthèse).

1. Structures intervenant dans le dispositif d'accueil départemental (hors hébergement)

a. CODA (Coordination des Demandeurs d'Asile)

La CODA accueille les demandeurs d'asile conventionnel, primo-arrivants et primo-demandeurs, sans solution d'hébergement, orientés par la Préfecture, le réseau associatif strasbourgeois et jusqu'en 2004 par le Service Social d'Aide aux Émigrants (SSAE).

La CODA est née en 1999 d'un collectif d'associations afin de faire le lien entre les associations et les institutions en assurant la coordination du dispositif d'accueil et d'hébergement. Depuis 2005, ses missions se sont recentrées autour de l'orientation initiale vers des structures déjà existantes bas-rhinoises (ASF67*, Pré-CADA, CADA, Lyautey, Sonacotra aujourd'hui ADOMA...) ou nationales, dans le cadre du Dispositif National d'Accueil. La CODA n'assure plus aujourd'hui d'hébergement direct en hôtel ou appartement d'urgence.

b. Service Social d'Aide aux Émigrants

Le SSAE tenait une permanence d'accueil pour les demandeurs d'asile primo-arrivants dans les locaux de la CODA. L'assistante de service social, rémunérée grâce à une subvention du Fonds Européen pour les Réfugiés, était seule pour gérer les situations administratives et orienter vers des associations caritatives, ouvrir les dossiers CMU... Depuis la création de l'Agence Nationale pour l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) qui a absorbé l'OMI ainsi que cette association, le SSAE a revu ses missions et cessé son travail au sein de la CODA.

c. Associations concourant à l'accueil des demandeurs d'asile

- CASAS* dont la mission première est d'accompagner les personnes en demande d'asile dans la construction des dossiers OFPRA et CRR.
Dans la présentation de ses activités, l'association CASAS a chiffré en moyenne à 16h le temps passé pour rédiger une demande à l'OFPRA et à 11h pour un dossier de recours, elle a estimé le coût total d'un dossier à 777€. Tout laisse penser que ce chiffrage doit également être à peu près identique pour toutes les structures.
- CIMADE* pour des consultations juridiques et/ou administratives. La CIMADE accueille les déboutés du droit d'asile lorsqu'ils relèvent d'une possible régularisation à titre médical ou autre.

d. Associations et restaurants concourant à l'alimentation des demandeurs d'asile

Foyer Notre Dame, restaurant universitaire la Gallia (pour les demandeurs d'asile pris en charge par la CODA et en fonction de leurs ressources et de leur possibilité ou non, de préparer à manger sur leur lieu d'habitation), Restos du cœur sur présentation d'une lettre d'orientation (de six à douze repas par semaine en fonction de la situation ; les personnes déboutées du droit d'asile et les personnes en logement individuel sont prioritaires), Les Sept Pains, etc.

e. Associations caritatives : Caritas, Secours populaire, Centre Social Protestant, Croix Rouge, Relais Bébé...

« Totalemment dépendants des offres que nous pouvons leur faire, en l'absence tout à la fois d'appui communautaire, de ressources financières, de droit au travail, les demandeurs d'asile se retrouvent, à leur arrivée en situation d'indigence. ».

Ainsi, le recours aux associations caritatives est quasi quotidien. Elles sont sollicitées pour le vestiaire, mais aussi pour des dépannages alimentaires, des soutiens financiers (extrêmement rares)... Elles comblent autant qu'elles le peuvent les besoins d'extrême urgence. L'absence de réponses politiques oblige les associations à bricoler des réponses dans l'urgence. Ainsi, elles remplissent bien souvent les missions que l'État devrait accomplir auprès des demandeurs d'asile.

2. Structures intervenant dans le dispositif d'accueil départemental au titre de l'hébergement

Toutes les structures compétentes pour l'hébergement peuvent être concernées par le public demandeurs d'asile, que ce soit par le biais de l'urgence ou par un accueil spécialisé... y compris les hôtels.

a. Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA)

L'hébergement constitue un véritable défi pour les demandeurs d'asile.

Le dispositif d'accueil reposait sur l'accès à une prise en charge directe en CADA pour tout demandeur d'asile et sa famille ayant une APS (Attestation Provisoire de Séjour) d'un mois ou un récépissé de trois mois. Mais de nombreuses personnes ne pouvaient répondre aux critères d'entrée en CADA, notamment celles qui étaient en phase de recours ou déjà statutaires. Ces restrictions en laissaient un certain nombre « sur le carreau », et avaient pour effet pervers d'engorger les dispositifs d'urgence, devant faire face à des réfugiés, mais aussi des déboutés. La Direction de la Population et des Migrations (DPM) a décidé, le 24 février 2005, d'élargir les critères d'admission : peuvent être également admis les demandeurs d'asile en phase de recours, dès lors que leur APS a été délivrée depuis moins de six mois.

■ Les critères d'admission en CADA

Le demandeur d'asile doit être **identifié** comme tel **administrativement**, c'est-à-dire qu'il doit être en possession :

- D'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un mois en vue de démarches auprès de l'OFPPRA,
- Ou d'un récépissé constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié d'une durée de trois mois valant autorisation de séjour,
- Enfin, le demandeur d'asile doit répondre aux critères d'admission à l'aide sociale : il doit être sans ressources suffisantes et sans logement.

Dès lors que les personnes réunissent les conditions d'admission, la CNA propose leur entrée dans le dispositif en fonction de l'**appréciation d'urgence sociale de la situation** et en tenant compte des priorités suivantes :

- 1/ Primo-arrivants (1ère demande de statut, n'ayant pas déjà bénéficié de prise en charge dans le DNA ou n'ayant pas refusé de proposition d'hébergement).
- 2/ Familles avec enfants en bas âge.
- 3/ Jeunes majeurs isolés (entre 18 et 20 ans).
- 4/ Sur avis médical, demandeur ayant des problèmes de santé, mais ne nécessitant pas un accueil médicalisé.
- 5/ Femmes seules.
- 6/ Demandeurs en réexamen n'ayant pas été hébergés ou n'ayant pas refusé d'hébergement dans un centre du DNA au titre de leur première demande. Le demandeur ne doit pas avoir reçu de réponse de l'OFPPRA.

L'hébergement en CADA est assuré durant tout le temps de la procédure. Il s'accompagne d'un suivi administratif, social, médical et d'une aide alimentaire.

La Direction de la Population et des Migrations articule les missions des CADA autour de quatre grands pôles :

- 1/ Accueil et hébergement des demandeurs d'asile
- 2/ Accompagnement social, administratif et médical
- 3/ Animation et scolarisation des enfants
- 4/ Gestion de la sortie du centre.

Une étude de France Terre D'Asile (FTDA)¹⁹ tend à démontrer que l'obtention d'un hébergement et d'une prise en charge en CADA constitue un atout majeur dans l'obtention du statut de réfugié. En effet, les demandeurs d'asile hébergés en CADA ont 71% de chance d'obtenir leur statut contre 16,4% de ceux

¹⁹ FTDA, « Le regroupement familial des réfugiés », *Les Cahiers du Social* n°6, janvier 2005

qui vivent hors CADA. Cette différence s'explique très bien par une plus grande quiétude par rapport à la survie quotidienne, à une disponibilité pratiquement totale tant des demandeurs d'asile que de l'équipe encadrante, et à un lien de confiance renforcé par une fréquentation mutuelle quotidienne et à long terme, mais aussi par une certaine sélection des demandeurs d'asile entrant en CADA.

L'association du Foyer Notre Dame disposait en 2008 de 290 places d'hébergement CADA, réparties sur trois sites, le CADA Ouest (HautePierre), le CADA Nord (Lingolsheim : soixante-dix places) et le CADA Sud (Oberhausbergen : soixante-dix places) et de quelques places d'urgence en forte diminution. Depuis 1975, l'association s'est spécialisée dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elle a d'abord proposé, dans les années 90, un hébergement collectif pouvant accueillir soixante-dix personnes sur le site de la Roberstau et vingt personnes isolées au Foyer Sonacotra de Neudorf (rue de Soultz) puis s'est orientée définitivement en 2001 vers un hébergement plus individuel, en appartement pour les familles et en appartement partagé pour les personnes isolées, tout en maintenant quelques places en foyers ADOMA (anciennement Sonacotra).

Outre les missions assignées par la DPM, l'association du Foyer Notre Dame a décidé de mettre en place des cours de Français Langue Etrangère (FLE) de façon intensive pour des adultes primo arrivants. En effet, les cours de FLE sont dispensés officiellement uniquement pour les réfugiés statutaires par des organismes de formation et jusqu'en 2004, par les CPH.

Les changements législatifs récents ont considérablement compliqué le travail d'accompagnement des travailleurs sociaux. En effet depuis que les conditions d'accès aux CADA se sont élargies, la diversité des statuts et la connaissance juridique nécessaire pour y faire face, rendent les actions à mener plus complexes.

Depuis 2003, cette association a tenu à intégrer une dimension nouvelle : celle d'un soutien psychologique, respectant la dimension interculturelle des personnes accueillies. Une psychologue prend en charge ponctuellement des résidents en grande souffrance et les oriente vers des psychologues du réseau RESPIRE pour une prise en charge plus longue. Les travailleurs sociaux (avec la psychologue) proposent également au sein même de la structure des entretiens préparatoires aux convocations OFPRA et Commission des Recours. D'autre part, un autre vacataire psychologue offre aux travailleurs sociaux, confrontés aux souffrances et détresses des demandeurs d'asile, un espace de supervision.

Parallèlement, une personne spécifique a été embauchée pour accompagner les recherches de logement (privé et bailleurs sociaux) et de travail des personnes devenues réfugiées statutaires, proches de l'emploi, prises en charge en CADA pour trois mois renouvelables une fois, en attendant une admission en logement CPH adapté. Les démarches d'insertion sont déjà entamées (RMI demandes de logement) en CADA. Cependant, une récente circulaire, dans le but d'augmenter le turn-over des places, interdit aux CADA de garder les réfugiés statutaires, et depuis 2007, ceux-ci entrent en CPH et bénéficient d'un logement d'insertion pour une durée de six mois renouvelables et du glissement de bail. Mais cette circulaire risque de poser de gros problèmes en l'absence de logements en nombre suffisant.

Une deuxième structure présente depuis le milieu des années 1970, **le Foyer Jeune Travailleur**, a proposé 40 places CADA en hébergement collectif, qui ont été supprimées en juin 2006 à la suite de problèmes internes à l'association.

Le FJT, au travers de ces différentes activités, a accueilli plus de deux cents personnes qui se côtoyaient au quotidien dans une promiscuité oppressante où s'entremêlaient plusieurs dizaines de personnes de nationalités diverses aux parcours de vie différents. Un seul travailleur social était affecté au CADA pour assurer toutes les missions définies par la DPM. De ce fait, les familles ne pouvaient pas bénéficier d'un suivi aussi personnalisé que dans les autres structures.

En 2004, une association déjà existante **le Foyer St Charles**, a, elle aussi, proposé une extension de ses activités et a ouvert 25 places CADA. Elle procure à des familles un hébergement en appartement au sein d'une structure collective de résidence sociale. Le CADA St Charles a vocation d'accueillir des familles dont l'un des membres nécessite un suivi médical important.

Trois travailleurs sociaux assurent le suivi des familles, étant entendu que ces dernières gardent le choix de faire suivre leur dossier de demande de statut, à l'extérieur du foyer. Par ailleurs sur le modèle de

« l'aide aux aidants » inspirée du maintien à domicile des personnes âgées, les travailleurs sociaux soutiennent les membres de famille qui subviennent aux besoins de la personne malade. Un réseau médical important s'est tissé en partenariat avec les travailleurs sociaux.

Par ailleurs au sein de la résidence sociale et sur un financement de droit commun, Saint Charles accueille également des familles dont un membre est réfugié.

« Après un mois j'ai reçu... le directeur d'ici il a appelé au foyer pour prendre un rendez-vous avec lui, pour visiter, et tout ça. J'ai dit ça y est j'ai eu une autre place, c'est bon, je vais voir. Je suis venue. C'était même pas ici, c'était une autre chambre d'un autre côté, j'ai dit, c'est bon pour moi ça m'arrange. J'aime ça, je vais voir comment gérer les choses, parce qu'au foyer, vous êtes là, vous faites rien du tout, on vous prépare pour vous. Vous dormez, quand vous réveillez y'a tout, on descend pour manger, alors qu'ici vous êtes obligée de faire les courses. Moi je pense que c'est une préparation. » (E1)

Fin 2002, une nouvelle association s'est créée sur Saverne : l'**Association Accueil Sans Frontières (ASF) 67**. Cet agrément de 70 places dans une ville moyenne correspond à une volonté de la DDASS d'accroître le dispositif d'accueil sur le Bas-Rhin, mais aussi de décentraliser l'accueil sur différents sites, plutôt que de favoriser une expansion à Strasbourg (la récente ouverture d'un CADA de 50 places à Sélestat, par ASF 67, tend à le démontrer). Cette nouvelle association a su très rapidement prendre en charge les familles demandeuses d'asile sur Saverne et ses environs. Son personnel, déjà expérimenté, car issu majoritairement du Foyer Notre Dame, a beaucoup œuvré afin de faire connaître son travail auprès des familles demandeuses d'asile, à de nombreux acteurs institutionnels et a pu éviter ainsi toute stigmatisation.

Durant la période hivernale 2003-2004, un dispositif d'urgence de cinquante places, ouvert à Haguenau, par l'association ASF 67, a pu proposer un hébergement en appartement à des familles primo-arrivantes, et un accompagnement social et administratif. Ce dispositif s'est transformé en CADA en septembre 2004, continuant à promouvoir accompagnement, cours de FLE, scolarisation et travail de partenariat.

b. Les dispositifs d'urgence

Chaque année, des dispositifs d'urgence sont assurés durant la période hivernale (de décembre à mars), par des associations de terrain.

L'association du Foyer Notre Dame ouvre alors des lits supplémentaires aux familles à l'Hôpital Lyautey en période de plan hivernal et accompagne toute l'année de 60 à 70 demandeurs d'asile isolés. Depuis la réorganisation de la CODA et la fermeture du Foyer Arc en Ciel, ses missions se sont élargies : recherche de logements sociaux et privés, accès à l'emploi des personnes statutaires ou régularisées, suivi des déboutés, et accompagnement social des demandeurs d'asile.

« Quand je suis allé à Lyautey, contrairement à d'autres, je n'y ai fait qu'un mois, parce que déjà, ça pesait lourd, il y avait des gens qui étaient venus beaucoup de temps après moi, qui avaient été mis à Lyautey, mais qui n'étaient plus à Lyautey, qui avaient été affectés, quelque part où ils avaient eu une chambre individuelle. J'ai posé le problème, ils m'ont dit, « oui effectivement, vous étiez venu beaucoup de temps avant, avant tous ces gens que nous avons casé ». Donc, je n'ai fait qu'un mois là bas, le mois de juillet, de juin, je pense, je suis sorti le 11 juillet, du 11 au 11, je suis sorti de Lyautey, on m'a mis à Hoenheim, à Sonacotra.

Qu'est ce que vous avez pensé de Lyautey, ça s'est passé comment ?

Le point négatif que je trouvais à Lyautey, c'est un problème de propreté. De propreté dans les chambres... Je suis déjà par ma nature, je suis un maniaque de propreté donc c'est difficile de vivre avec des gens qui se passent de douche, quoi, qui ne se douchent pas... Vous sentez visiblement qu'ils ne se douchent pas. Mais vous devez dormir dans la même chambre, c'est pas... C'est pas évident. Donc ça, ça m'a beaucoup gêné, et puis, maintenant oui, ça va...

Mais le lieu lui-même...vous savez... De l'hôpital à un hôtel, ou d'un hôpital à un lieu... on dirait que les murs sentaient encore un peu l'odeur de l'hôpital. Là ça ne cadre pas bien... on aurait voulu être malade pour être dans cette situation là. Mais de par les informations que je reçois, il paraît que ça s'est beaucoup amélioré, on comprend... Quand nous y sommes allés, ça ne faisait pas longtemps déjà que

c'était ouvert, maintenant ça s'est amélioré, j'espère que ça va mieux. » (E14)

Fin 99, l'association du Foyer Notre Dame a ouvert un Service d'Urgence afin de prendre en charge les demandeurs d'asile sans solution d'hébergement. Ce service d'urgence a proposé très rapidement plus de 250 places d'hébergement, financées localement par une enveloppe globale de la DDASS, qui la renégocie chaque année avec le Ministère et par la participation financière des intéressés disposant pendant 12 mois de leur allocation d'insertion (contrairement aux hébergés en CADA qui n'y ont pas droit, mais perçoivent une Allocation Sociale Globale - ASG). Ce service tendait à répondre à l'engorgement des CADA qui saturait tout le dispositif d'accueil national.

De même, l'**association Accueil Sans Frontières 67** ouvre un hébergement collectif à Châtenois d'une cinquantaine de lits environ.

D'autre part, des places supplémentaires en hôtel, gérées par le 115 sont mises à la disposition des personnes isolées et familles sans domicile.

Mais le **Service d'Urgence pour Demandeurs d'asile (SUD) de l'association du Foyer Notre Dame** était un dispositif provisoire qui devait faire face à la recrudescence des demandes sur le Bas-Rhin à l'approche de l'hiver. Le Service d'Urgence proposait un hébergement temporaire tant à des familles qu'à des personnes isolées, favorisait la scolarisation des jeunes et veillait au bon déroulement de leur séjour. Les familles, au début hébergées à deux familles par appartement, en attendant leur place en CADA, étaient reçues dans des conditions un peu sommaires, de façon délibérée pour favoriser leur départ en CADA au niveau national.

Au fur et à mesure, ce service s'est pérennisé et a étendu ses activités, notamment dans le suivi administratif : prolongation de la CMU, régularisation des ASSEDIC et suivi du dossier OFPRA et CRR. Mais le dispositif a dû, lui aussi, faire face à un engorgement important. En effet, les places CADA n'étaient toujours pas suffisantes et le temps de prise en charge dans ce dispositif s'allongeait. Certains demandeurs d'asile ne pouvaient ainsi plus prétendre à entrer en CADA, ainsi que certains réfugiés statutaires et d'autres déboutés de leur demande d'asile. De plus, toutes les régions étant saturées, la commission nationale d'admission a délégué ses missions aux commissions locales.

Aujourd'hui ce Service d'Urgence s'est d'abord transformé en deux pré-CADA distincts, dont les sièges se trouvent respectivement à Oberhausbergen et à Lingolsheim, pour les appartements éclatés. Les deux structures pré-CADA assurent l'hébergement en logement, en hôtel et en chambre SONACOTRA d'une quinzaine d'isolés, proposent un accompagnement social, administratif et médical et, depuis la réforme du droit d'asile, un accompagnement dans les démarches d'insertion socioprofessionnelle et un accès au logement. Mais aujourd'hui les deux pré-CADA se sont transformés en CADA et accueillent des familles et des personnes isolées.

Les pré-CADA assuraient ainsi une prise en charge similaire aux CADA, sans pour autant en avoir l'appellation ni le subventionnement. Les bénéficiaires eux-mêmes avaient des niveaux différents de prise en charge et des sommes, mises à disposition, différentes selon qu'ils étaient en CADA ou en pré-CADA, ce qui ne favorisait pas la lisibilité du système.

La cinquantaine de places pour les isolés dans les foyers Sonacotra d'Hoenheim sont aujourd'hui directement gérées par l'ADOMA (anciennement SONACOTRA). À ces places s'ajoutent depuis 2006, les quarante places « récupérées » du FJT par le foyer Notre Dame pour les personnes isolées ainsi que des créations depuis août 2006. Au total ce sont soixante-quinze places dévolues au Foyer Notre Dame dont vingt-cinq places pour les familles.

« À Hoenheim, le problème de salubrité se posait toujours encore, mais ce qui était intéressant c'est que vous avez une intimité, vous avez votre chambre. Même si les parties communes peuvent être dégueulasses, au moins votre chambre à vous –c'était mon cas à moi- je la soignais comme il se doit.» (E14)

Les centres d'accueil se sont trouvés confrontés à la gestion des sorties et notamment celle des personnes déboutées du droit d'asile. Quelles solutions sont proposées ?

Toute personne déboutée du droit d'asile doit quitter le centre un mois après la réponse de la Commission des Recours, tel que le stipule le contrat de séjour signé en début de prise en charge.

Cependant, dans les faits, les choses ne sont pas si évidentes que cela.

Comment mettre une famille avec de jeunes enfants à la rue ?

Quelle position humaniste tenir relativement à de telles incohérences administratives ?

« On n'a pas d'aide...On a une petite chambre pour toute la famille. Depuis deux ans nous n'avons aucune aide financière. Nous bénéficions seulement de l'aide alimentaire de Caritas...

Nous continuons à occuper le logement, même si c'est illégal. » (E5)

Une récente circulaire ainsi que la loi CESEDA sur les étrangers renforcent le contrôle du CADA. La loi prévoit une habilitation des associations qui peut être retirée si celles-ci n'expulsent pas les déboutés et même les réfugiés statutaires. Par ailleurs, l'ANAEM qui était déjà chargée de la gestion au niveau national devient coordinateur à l'échelon local et dispose d'un véritable droit de regard par le biais de listings informatiques, détaillant le statut des personnes hébergées.

Peu de familles peuvent bénéficier de l'hébergement spécifique, financé par la DDASS et soutenu par **l'association Horizon Amitié**, destiné aux familles qui souhaitent déposer une demande de régularisation auprès de la Préfecture. Créé en décembre 2000 le « service d'accueil et d'hébergement provisoire pour les familles » (AHPF) peut héberger seize familles sur des budgets du secteur de l'urgence remis en cause d'année en année. La liste d'attente s'allonge et les procédures de régularisation auprès de la préfecture restent très aléatoires. Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'un des membres de la famille au moins doit être régularisé. Priorité est donnée aux personnes régularisées au titre de la santé (article 12 bis du CESEDA). Cet accueil s'est arrêté de fonctionner en 2007.

Par ailleurs, l'association Horizon Amitié accepte de recevoir dans ses deux CHRS (SARS pour les familles et Jean Millot pour les hommes isolés en collectif) des personnes régularisées à un titre ou à un autre.

Ceci étant, depuis la mise en place du PARSA, l'association horizon amitié n'accueille plus de familles en attente de régularisation.

L'insertion des familles régularisées reste d'autant plus problématique que les titres de séjour délivrés aux adultes ne permettent pas l'octroi des prestations familiales aux enfants et la condition de cinq ans de présence régulière en France ne permet pas le versement du RMI.

Ainsi, les structures accueillantes se trouvent souvent dans une impasse, tentent de leur côté de pourvoir aux manques gouvernementaux et acceptent, sous couvert de la DDASS de continuer à héberger des familles qui relèvent du droit commun. Mais les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale ne sont plus autorisés à les prendre en charge. Les procédures de régularisation sont longues et fastidieuses, et sans aucune garantie d'aboutir à un droit au séjour. Par ailleurs, les évolutions imposées aux structures, avec une marge de manœuvre très limitée, et des budgets étroits et de provenances diverses conduisent à une logique de concurrence entre structures.

Les familles déboutées, qui ont décidé de rester sur le territoire français « coûte que coûte », se retrouvent dans un no man's land administratif. Leur seul soutien reste le réseau associatif, qui supplée tant bien que mal aux défaillances institutionnelles.

c. Les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH)

En 1992, des Centres Provisoires d'Hébergement, fréquemment appelés aussi Centre d'Insertion pour Réfugiés, sont distingués des CADA, afin de prendre en charge plus spécifiquement les réfugiés. La prise en charge s'inscrit dans une dynamique d'intégration par le logement et le travail.

La prise en charge était axée autour de modules de Français Langue Etrangère (FLE) obligatoires. Depuis la mise en place du Contrat d'Accueil et d'Intégration, les réfugiés sont soumis à une obligation de Cours de FLE dispensés par des organismes habilités. Ainsi, le **CIR de l'association du Foyer Notre Dame** (75 lits) n'est plus habilité à dispenser ces cours et s'oriente uniquement vers des démarches auprès des bailleurs sociaux et vers un projet professionnel.

Ce dispositif a également été très rapidement saturé, d'une part, il ne pouvait accueillir que quelques familles par an, et d'autre part la pénurie de logements sociaux ne faisait que prolonger la durée de prise en charge. Il n'est pas indifférent de constater que lors des entretiens menés aucune personne ne soit

passée par un CPH, le nombre de familles concernées étant peu important.

Afin d'assurer une prise en charge spécifique des réfugiés, les associations ont mis en place des dispositifs parallèles. Ainsi, les CADA ont commencé à favoriser des actions en faveur de l'insertion des réfugiés, par la recherche de stages à visée professionnelle et d'un logement, comptant suffisamment de réfugiés statutaires en attente de place en CPH pour que ces actions puissent s'envisager.

Ainsi, l'**Association Accueil Sans Frontières** a développé en 2003, une Action Insertion Réfugiés à destination des nouveaux réfugiés statutaires, en assurant un logement définitif aux familles, un suivi social et administratif. C'est une autre manière de prendre en charge les familles réfugiées statutaires, car au lieu d'être hébergées en CPH fût-ce dans des logements éclatés et indépendants, elles ont tout de suite accès à leur propre logement qu'elles peuvent ainsi investir, la prise en charge s'axe alors autour de trois points forts :

- L'insertion et le suivi dans le logement (mise en place d'un Fonds Solidarité pour le logement afin de l'équiper et de payer la caution, suivi du paiement des loyers, sensibilisation aux charges locatives, etc.)
- L'intégration dans le quartier d'habitation avec prises de contact avec les écoles et les services sociaux, mise en place du suivi RMI, équipements socioculturels et centres de loisirs, crèches, halte-garderie, etc.
- L'accès à la formation ou à l'emploi ainsi que le suivi administratif général (prestations familiales de la CAF etc.)

Depuis 2007, ce plan "Action Insertion Réfugié" s'est étendu également aux villes d'Haguenau et de Sélestat, afin d'assurer une insertion par le logement et le travail des réfugiés installés sur place.

En janvier 2005, l'**Association du Foyer Notre Dame** proposait un « Pôle Insertion hors CPH » qui concernait uniquement les réfugiés et les régularisés des structures CADA et pré-CADA de l'association. L'accélération de la procédure a provoqué un afflux trop important et a obligé l'association à imposer des restrictions d'admission.

Après accord de la DDASS, les travailleurs sociaux proposaient aux familles, restées dans leur dispositif d'origine, un projet d'insertion individualisé. Mais la difficulté d'obtention des titres de séjour de un an freine l'attribution des logements et la signature de contrats de travail. Aujourd'hui ce dispositif n'existe plus et pour l'instant, une prise en charge CPH est proposée à tout réfugié statutaire.

Ce mode de prise en charge innovant quant à l'insertion des réfugiés est favorisé par un tissu partenarial très important, et permet ainsi une plus grande rotation et un désengorgement des dispositifs accueillant les demandeurs d'asile.

Outre tous ces dispositifs spécialisés, il faut signaler que les dispositifs de droit commun jouent un rôle important dans l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, ce qui contribue à les saturer.



OBSTACLES / PARCOURS DES DEMANDEURS D'ASILE

L'exercice du droit d'asile devient en France, et en Europe de façon générale, un exercice de plus en plus périlleux. Les barrières édictées par les législations tant nationales qu'européennes, conduisent l'Europe et la France à n'accueillir qu'une proportion infime des personnes que l'insécurité chez elles contraint à s'expatrier. Les obstacles rencontrés par les demandeurs d'asile sont d'ordre divers.

La France veut bien accueillir les demandeurs d'asile, mais préfère les maintenir dans une certaine précarité, en espérant un effet dissuasif, et, pour ceux qui sont là, éviter qu'ils s'installent durablement.



LES DIFFICULTES D'ACCES AU TERRITOIRE

Pour mémoire, citons l'exigence d'une identification pour passer une frontière rendant le droit de se déplacer difficile à exercer : **difficulté à disposer de documents de voyage**. Or il est particulièrement difficile pour quelqu'un qui veut fuir son pays d'obtenir des papiers en règle, de se procurer un passeport délivré par les autorités qui le poursuivent, de se signaler à leur attention en se rendant ostensiblement à l'ambassade d'un pays étranger pour obtenir un visa.

Dans beaucoup de pays, les papiers d'identité ne sont déjà pas une donnée courante et les démarches administratives sont en elles-mêmes difficiles que ce soit à cause de situations de conflit, de la corruption ou tout simplement du manque d'administration. Souvent, il faut passer par des officines spécialisées qui délivrent quelquefois des documents qui n'ont rien à voir avec l'identité réelle du demandeur, mais se payent au prix fort et doivent fréquemment ensuite être renvoyés ou redonnés au passeur.

- « *En plus, mon premier papier (faux papiers pour prendre l'avion), c'est marqué cette dame née 1980, ce n'est pas moi, moi 1973.* » (E10)
« *Pour prendre le visa, ce n'est pas possible, ça coûte 100 euros, mais tu dois payer 1 000 ou 2 000 euros. On a rencontré un passeur, on lui a dit qu'on voulait aller en France, il a dit « allez, je vous emmène »* » (E2).

Les personnes voyageant sans documents sont peu nombreuses, sauf à venir de pays proches et permettant un trajet uniquement terrestre. Viennent ensuite les **difficultés à réunir l'argent du voyage** qui rendent souvent nécessaire l'intervention de tout un groupe familial ou militant.

« *Ma femme a alors vendu pour 10 000 roupies une terre qui lui appartenait et j'ai payé avec l'aide de mon beau-frère 8 000 roupies pour obtenir un passeport et un billet d'avion.* » (E3).

Les questions de visas sont liées à celles des documents de voyage, et les restrictions françaises et européennes renforcées depuis le 11 septembre 2001 rendent le déplacement légal très difficile. **La généralisation des visas** en septembre 1986 a déjà une vingtaine d'années, mais ce sésame de l'accès au territoire est devenu de plus en plus difficile à obtenir. Cette difficulté s'est accrue avec la généralisation des visas de transit courant 2006.

En particulier l'obtention de **l'attestation d'accueil** rend nécessaire des relations dans le pays de destination, un savoir-faire administratif et surtout une situation bien établie dans le pays d'origine, ce qui par définition n'est pas le cas des demandeurs d'asile.

Les consulats français actuellement exigent non seulement cette attestation, mais aussi se montrent très soupçonneux pour délivrer des visas à certaines catégories de personnes. Un homme jeune, sans emploi stable, ni habitation indépendante, qui ne peut donner aucune raison d'études ou professionnelle pour venir en France n'a quasiment aucune chance d'obtenir un visa, car il a le profil idéal pour vouloir

s'installer durablement en France. Or c'est malheureusement bien souvent ce même profil que peuvent avoir des demandeurs d'asile qui ont eu déjà quelques ennuis avec les autorités de leur pays. Le fait de ne pas pouvoir se déplacer soi-même pour ses démarches et d'être en danger du simple fait de signaler aux autorités de son pays que l'on désire quitter le territoire en demandant passeport et visa explique que pour la plupart des demandeurs d'asile, c'est une tierce personne qui effectue les démarches et que très fréquemment les documents ne sont pas fournis avec l'identité réelle de la personne.

- *« Il m'a dit qu'il ne faut absolument pas me faire voir. Je suis allé presque en banlieue, parce que Kinshasa est grand quand même, je suis allé me cacher chez des amis (...) Monsieur K. a pris des contacts (...) Jeudi soir il m'avait fait dire que je devais me présenter à un endroit où quelqu'un viendrait, me prendrait en voiture et puis, vers l'aéroport. (...) À l'aéroport, j'ai été mis dans un bureau des services de l'émigration (...) »*

Mais vous aviez un passeport, vous aviez quelque chose ?

Non, non, non, lui avait tout avec lui, et donc nous sommes venus, il a présenté. J'ai dû comprendre seulement à la fin, qu'il travaillait là bas aussi à la direction de l'émigration. Je suis reparti dans la salle en attendant. On ne m'a pas mis dans la grande salle où on met les gens qui attendent le départ, dans une salle à côté, on m'a servi un Coca, et puis quand il s'agissait d'aller monter, j'étais pratiquement parmi les derniers. J'arrive et il me dit « tu arrives au terminus, là où l'avion va, et puis tu descends, demande l'asile, mais ... » Il m'avait été dit de n'avoir rien qui ait trait à mon identité, (...). Et donc, au pied de l'avion, lui il m'a dit, (...) « Bon tu arrives, où va l'avion, au terminus, quoi et puis dès que tu arrives, tu demandes l'asile. Tu lèves la main et tu dis « je demande l'asile » et puis voilà »

Donc j'arrive là bas il me tend les documents, en me disant « si tu peux il faut le faire disparaître ». Donc avant d'arriver à Roissy, j'ai déchiré le document dans l'avion.

Et il y avait votre nom ?

Non, il n'y avait pas mon nom, il y avait un certain Richard. » (E14)

Depuis 2004, afin d'éviter les procédures de retour forcé, existe un programme appelé à s'élargir où des fonctionnaires français sont envoyés dans des pays sensibles, mais coopérants pour former leurs collègues autochtones des douanes à détecter les importuns qui voudraient s'embarquer vers la France afin d'éviter les procédures de retour forcé.

Enfin s'il n'est pas possible de passer légalement, il faut payer des **passseurs** pour franchir un certain nombre de frontières en s'en remettant ainsi aux mains d'organisations le plus souvent de type mafieux, qui n'hésitent pas à extorquer un maximum d'argent aux candidats à l'exil, sachant qu'ils n'ont guère le choix. *« Mon voyage a coûté 3 500 €. » (E23 venant de Turquie)*

Les conditions de voyage sont extrêmement risquées et éprouvantes et conduisent souvent à des catastrophes irréparables telles la séparation définitive de familles ou le décès de l'un ou l'autre candidat à l'exil.

- *« Monsieur et Madame S. sont partis en avion (car Madame était aussi menacée et enceinte), par le biais d'un passeur jusqu'aux Emirats arabes. Ils ne savaient pas où ils allaient. « C'était risqué de rester là-bas, c'est un pays pas très civilisé ». Ils ont fait plusieurs démarches pour partir. Presque obligés de rentrer à Moscou, ils y craignaient une arrestation.*

Rencontre avec un autre passeur. Retour à Moscou avec le passeur. Il a tout arrangé. « C'est pas gratuit ! » À Moscou, Monsieur S. a trouvé une possibilité de partir. Un avocat a trouvé par corruption un visa français pour Monsieur et un visa allemand pour Madame (enceinte). Il n'a pas choisi la France. Madame est partie avant lui. Il est arrivé à Paris et a rejoint Madame à Bade- Baden, puis sont allés à Strasbourg. (E17)

En sus, certaines règles européennes renforcent ces effets. Il en est ainsi par exemple des règles sur la **responsabilité des transporteurs** entrée en vigueur en France par la loi du 26 février 1992. Les transporteurs sont chargés dans les textes de faire une première vérification de légalité et de conformité des papiers présentés. Si par la suite les personnes sont refoulées à la frontière du fait de la non conformité des papiers de voyage, les transporteurs sont tenus d'assurer le retour vers le pays de provenance - qui peut être différent du pays d'origine de la personne - et de payer une amende dont le montant a régulièrement été augmenté pour atteindre aujourd'hui un montant de 5000 euros par passager (*Loi du 26.11.2005*). De fait cela produit une double vérification de ces papiers rendant plus improbable un passage avec des papiers non conformes.

Enfin les personnes ont un dernier obstacle à surmonter c'est l'éventuel passage en **zone d'attente**, un lieu de relégation légalisé par la loi du 6 juillet 1992, mais remplaçant une loi de janvier 1980 permettant leur maintien en zone internationale ou dans des locaux ad hoc. Il consiste à créer artificiellement sur le territoire français un lieu qui ne serait pas encore ce territoire, mais une espèce de no man's land d'où l'on peut encore renvoyer les personnes vers leur lieu de provenance si elles sont dépourvues des papiers nécessaires ou au cas où les documents qu'elles produisent se trouvaient être considérés comme suspects.

■ « On m'a photographié à l'aéroport (Roissy), et puis nous avons pratiquement passé toute la journée à l'aéroport, c'est disons la nuit suivante, à 2h du matin qu'on viendra nous appeler dans la salle où on était, et on m'a emmené à ZAPI II, la zone d'attente pour immigrés. On nous a donné une chambre, voilà quoi. 4 jours plus tard, on est à Bobigny, mais ce jour là on m'a remis en zone d'attente, pour attendre que je sois interrogé. Alors il y a une dame qui est venue m'interroger. » (E14)

Le nombre de personnes refoulées à la frontière française qui ne parviennent pas à atteindre le territoire est important. Si ce nombre ne correspond et de loin pas au nombre de demandeurs d'asile, les situations étant d'une très grande diversité, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de ces refoulés aurait demandé l'asile s'ils avaient pu avoir accès au territoire.

Les personnes rencontrées dans le cadre de l'étude font état de peu de témoignages de passage en zones d'attente. En effet la plupart de ces personnes sont renvoyées avant d'avoir accès à la procédure, et les zones d'attente sont surtout actives dans les aéroports parisiens, ce que corrobore le récit cité plus haut. Localement il est plus fréquent que les personnes soient passées illégalement par voie terrestre ou que les papiers d'identité présentés aient été conformes ou n'aient pas attiré de soupçons.

II LES DIFFICULTES D'ACCES A LA PROCEDURE

De plus en plus de préfetures, mais cela ne semble pas être le cas dans le Bas-Rhin, refusent de donner le formulaire OFPRA s'il n'existe pas une **domiciliation** précise, conforme à la réalité de l'hébergement et refusent l'enregistrement si la personne est domiciliée chez un compatriote ou dans une association. Cette domiciliation est possible, mais au sein d'associations qui ont dû recevoir un agrément. Cependant un décret du 20 juillet 2007 durcit les conditions d'agrément des associations.

Les lois successives sur l'asile ont durci un certain nombre de démarches rendant plus difficile l'accès à la procédure. C'est en particulier le cas pour la loi édictée le 10 décembre 2003 avec ses divers décrets d'application dont les derniers sont parus près d'une année après. Un des premiers obstacles est celui **du raccourcissement des délais de un mois à trois semaines** (*Décret du 18 août 2004*). Même dans des conditions idéales, il s'avère difficile de monter un dossier sérieux et documenté en trois semaines quand bien souvent les documents recherchés ne sont pas immédiatement disponibles et doivent être traduits ou demandés au pays. De plus cela demande d'entrer dans une culture administrative étrangère à l'expérience de bon nombre des demandeurs d'asile.

L'exigence d'un **dossier rédigé exclusivement en français** est un obstacle supplémentaire, bien des demandeurs d'asile n'étant pas francophones et devant recourir aux services plus ou moins rétribués de traducteurs de compétence variable.

- *« Et quand je suis arrivée en France, dans un pays que je connais pas, dans une langue que je connais pas...
Vous ne parliez absolument pas le français, pas un mot ?
Non, pas un mot, que le portugais. » (E1)*

La situation précédente qui permettait de rédiger un texte dans une langue internationalement connue comme l'anglais ou le portugais permettait d'éviter un certain nombre d'approximations, la majorité des demandeurs d'asile étant au moins bilingues. L'exigence du français se rajoutant au raccourcis-ement des délais se cumulent pour rendre l'exercice périlleux.

Dans la pratique aussi l'OFPPRA s'appuyant sur les nouveaux textes rejette des **demandes jugées incomplètes** (manque une signature, un document non joint) et les déclare alors irrecevables sans les enregistrer, alors qu'auparavant la date de réception du dossier était notée et le dossier incomplet pouvait être renvoyé avec les corrections adéquates. Quelques cas sont même apparus de dossiers renvoyés à tort par l'OFPPRA la pièce demandée faisant partie du premier envoi et des négociations âpres étant nécessaires pour que l'erreur soit reconnue et le dossier enregistré. En effet dans l'hypothèse où un document serait manquant, il faudrait qu'il soit renvoyé avec la totalité du dossier toujours dans le délai de trois semaines, ce qui est quasiment impossible pour un dossier aussi complexe et devant être traduit.

Les **procédures prioritaires** aboutissent à une fragilisation des personnes.

- *« Le permis ? Non au début je n'avais pas le permis de séjour, j'avais une convocation, qui c'était renouvelable tous les un mois, un mois.
Et pourquoi ils vous ont donné une convocation et pas le permis de séjour ?
Parce que là j'étais en procédure prioritaire. On m'a dit que mon papier d'identité il était faux. Mais c'est pas facile, franchement.... je préfère avoir un papier que quand il y a sans papier. T'arrives dans un bureau de poste et vous avez pas de papier d'identité....Au moins le papier jaune c'est déjà quelque chose. Quand j'ai eu le rejet, on m'a pris la convocation. Parce que c'était renouvelable tous les mois. J'étais obligée de partir tous les mois à Préfecture pour changer la convocation. Moi quand j'ai eu le rejet à l'OFPPRA, ils ont pris la convocation. Et je suis restée comme ça sans papiers, sans rien du tout. » (E1)*

Dans les cas les plus graves, des recours ont pu avoir lieu devant le Tribunal Administratif pour demander le retrait de cette procédure et ont pu aboutir. Cette procédure est souvent mal employée, beaucoup de demandeurs d'asile ayant dû la subir obtenant ensuite le statut de réfugié pour les raisons mêmes qui ont motivé la procédure d'urgence (impossibilité de se procurer des documents de voyage ou d'identité en raison de la gravité des événements subis)

Enfin la **procédure Schengen** appliquant les accords de Schengen puis de Dublin, précise que la personne doit demander l'asile dans le premier pays de cet espace. Aussi si une personne est soupçonnée d'être passée par un autre pays d'accueil précédemment, elle est interrogée selon une procédure spécifique impliquant des délais importants. La réponse du pays concerné est attendue pour voir si le demandeur ne pourrait pas y être renvoyé et y voir sa demande d'asile examinée. L'interrogation du SIS (Système Informatisé Schengen), basé à Strasbourg, permet déjà de voir si la personne a eu un problème quelconque dans un autre pays adhérent au système, cela peut aller de délits graves comme le trafic de drogue ayant motivé des années de prison, jusqu'à l'infraction pour stationnement interdit !

Cette procédure est complétée par le Système EURODAC de recueil des empreintes digitales qui permet par l'interrogation d'un second fichier spécialisé de voir si la personne n'avait pas déjà déposé une demande d'asile dans un autre pays européen.

À tous ces obstacles découlant de l'application de textes légaux plus ou moins bien interprétés, il faut ajouter les **pratiques administratives**. Dans un grand nombre d'entretiens, ces pratiques : files d'attente commençant avant l'aube, renseignements incomplets nécessitant un nouveau passage et une nouvelle attente, pas d'explications données, accueil peu aimable..., rendent l'attente très pénible et si elles empoisonnent la vie des demandeurs, ne paraissent pas le moins du monde être dissuasives. Dans les entretiens, elles ne sont quelquefois pas relevées, sans doute parce que le demandeur a toujours eu des rapports de ce type avec l'administration.

■ *« Pas évident. Si on ne me change pas encore la date. Car on est déjà allés 3 fois et la date est repoussée... Différents problèmes apparaissent ou ils réexaminent l'authenticité des documents. Il arrive aussi que maintenant l'hiver les personnes tournent, soit des cas de maladie soit de remplacement de la personne chargée de mon dossier...*

M.: Oui, la personne en charge du dossier n'est pas là et donc revenez la prochaine fois...

Mme.: Oui, à mon sens c'est anormal. » (E15)

« C'était surtout très, très dur au début. Il fallait aller presque la mi-nuit pour prendre les files, et c'était avant qu'ils fassent cette (inaudible) qu'il faut faire la photocopie du récépissé, avant de ça, G. il allait à 4h, je venais à 8h pour entrer, mais après quand ils ont fait ça c'est plus facile. Avec le papier et tu mets la photo et c'est fait.... » (E16)

« On est entré dans la préfecture, on a demandé où il fallait aller pour demander l'asile. On nous a dit « allez chambre 9 ». On y est allé et là on nous a dit tout de suite « dégagez vous ». Je n'ai rien compris à ce qui se passait. J'ai donné tous les papiers que j'avais, mais je n'ai rien compris. Il a dit « dégagez vous ! ».

C'est le premier mot qu'on nous a dit, on était avec notre petit de un an et trois mois

Puis il a appelé celui de la sécurité, qui est venu. Maintenant, j'ai compris qu'on nous avait dit « dégagez, dégagez ». (E2)

Le Bas-Rhin n'est pourtant pas, d'après les témoignages d'associations, le département considéré comme le pire dans les pratiques administratives et à part pour la procédure prioritaire, n'utilise pas les textes législatifs trop défavorablement pour les demandeurs d'asile. Par ailleurs, les textes sont respectés, même si la forme pourrait être améliorée.

III

LES DIFFICULTÉS D'HEBERGEMENT

De fait, ce sont les **pratiques d'hébergement** qui apparaissent comme les plus problématiques et qui mettent le plus à mal la dignité et l'égalité de traitement entre demandeurs d'asile qui devraient être la règle.

L'instabilité du logement entraîne une difficulté du point de vue du suivi administratif, les changements d'adresse entraînant des risques de retard ou de pertes de courrier ou encore des complications administratives.

Même si les problèmes d'hébergement ne sont pas reliés totalement à la demande d'asile ils ont une forte influence. Ils rendent plus difficiles les démarches administratives à cause des changements d'adresse multiples qu'ils impliquent, ils fragilisent la personne et la dispersent dans des soucis qui sont

plus ceux de la survie immédiate que ceux relatifs à son statut spécifique, c'est pourquoi ils méritent largement d'être mentionnés ici. Dans certains cas qui nous ont été relatés dans des associations, ils empêchent même le droit d'asile de s'exercer quand par exemple faute d'hébergement et sur le conseil de l'un ou l'autre interlocuteur, voire même quelquefois avec un billet financièrement pris en charge, les personnes sont renvoyées dans un autre département supposé être moins chargé. Si ces pratiques ne sont pas courantes et n'ont pas été évoquées récemment, elles ont toutefois été mises en œuvre à plusieurs reprises dans des moments de crise, les demandeurs d'asile revenant assez régulièrement dans le Bas-Rhin billet pris en charge par le département de destination ! Il faut cependant noter que le Bas-Rhin a encore une offre d'hébergement relativement correcte, d'après les témoignages venus d'autres départements, et qu'au fil des années des efforts considérables ont été faits en matière d'hébergement d'urgence, le système des CADA étant complété peu à peu par le système des places d'urgence dans le dispositif SUD. L'offre d'hébergement dans le département est donc loin d'être négligeable même si les dispositifs de droit commun se sont peu à peu fermés, le système du 115 hivernal étant le seul à encore accepter des demandeurs d'asile sans demander plus de précisions sur leur statut. Cependant au vu de la demande, le système reste très en deçà des besoins. Par ailleurs, le manque de coordination entre structures et l'absence d'un véritable pilotage en continu par les autorités aboutissent à une gestion au coup par coup assez préjudiciable aux demandeurs d'asile. C'est pourquoi malgré tout, il arrive fréquemment que des situations d'hébergement très précaires se produisent à certains moments pour des temps plus ou moins longs :

- « Alors, nous sommes arrivés en juillet 2002 et comme c'était en été, la CODA, ils ont dit qu'il n'y a pas d'hébergement et tout ça et on s'est trouvé dans la rue. On a passé un petit moment, on a trouvé un Georgien qui habitait dans la forêt, et il avait une tente, et on a passé...je ne sais pas combien, deux trois semaines chez lui, dans la forêt, mais comme c'était l'été, c'était pas tellement...c'était difficile, mais... La tente était assez grande ? Oui c'étaient deux tentes, et après.... » (E16)

IV

LES DIFFICULTES EN COURS DE PROCEDURE

Une fois la procédure lancée par une demande à l'OFPRA, d'autres difficultés peuvent surgir. La première qui peut se présenter est celle d'avoir à se rendre à la **convocation de l'OFPRA**²⁰. Pourtant, cette étape est importante, car elle permet aux demandeurs d'asile de s'expliquer devant l'organisme chargé de statuer sur leur demande. Actuellement le billet de train n'est plus pris en charge, faute de fonds suffisants, sauf pour les personnes hébergées alors même qu'elles disposent déjà d'un net avantage financier. Il faut ajouter aux frais de déplacements, d'éventuels frais afférents à cette convocation tels que repas ou nuit d'hôtel si la convocation a lieu très tôt le matin ou se prolonge en fin d'après-midi. Se déplacer à Paris et prendre le RER peut a priori sembler une chose simple pour des personnes ayant vécu des périodes autrement plus dangereuses, mais cela peut représenter une difficulté insurmontable pour certaines catégories de personnes peu lettrées et dont le voyage jusqu'en France a été pris en charge par des passeurs.

De plus, le demandeur doit avoir compris la logique des questions qui lui seront posées, et souvent tient à préciser des faits qui lui semblent importants alors que l'officier de protection s'attache à lui demander des précisions sur d'autres faits. La difficulté à s'exprimer, à évoquer certains détails intimes tels des viols ou des tortures, la conviction que l'interprète ne fait pas fidèlement son travail, le sentiment que l'officier est limité par le temps peut inhiber le récit ou le rendre confus.

²⁰ Ces convocations ont lieu à Paris siège de l'OPFRA

- *“Parce que je pense que la personne qui a fait l’interprétation première fois quand je suis passée à OFPRA, elle a mal expliqué.*

L’interprète de l’OFPRA ?

De l’OFPRA. Parce que des fois moi, je trouve que, si on entend pas bien le français, quand l’interprète il fait l’interprétation, là il y a des choses que ça va pas. On se rend compte que les choses que t’as dit, ce n’est pas la même chose qu’il va dire. Et là..., c’est là que ça pose un peu de souci. Et pour une personne qui ne connaît pas ou qui n’entend pas bien le français... c’est catastrophique” (E1)

Lors d’un témoignage, une personne a même accusé l’interprète d’avoir tenté de lui extorquer de l’argent :

“Mme M : je lui dis, comment je te donne 1000 euros, je trouve où 1000 euros ? je demande asile France, je lui donne pas 1000 euros. Alors, quelque chose tu dis, elle dit c’est faux, alors négatif (la réponse de l’OFPRA)” (E10)

Si l’on peut se réjouir que les procédures d’appel et de réexamen permettent de corriger les erreurs d’appréciation, on peut néanmoins s’interroger sur les épreuves qu’ont subies bien inutilement ces demandeurs, et sur le coût des mois d’attente tant pour la future insertion des personnes que pour les finances des organismes qui ont dû les aider.

Toutes les personnes interrogées avaient fait une demande avant la réforme de 2003 et donc n’ont pas mentionné les difficultés liées à deux nouveautés inquiétantes apparues dans la législation française. Celles-ci ont été influencées par des dispositions qui étaient déjà utilisées dans d’autres législations européennes : l’asile interne et le pays d’origine sûr dont il a déjà été question dans un précédent chapitre. Mais d’autres modifications sont sans doute à attendre lors de la prochaine révision de la loi prévue pour début 2008.

Ce qui précède explique en partie le taux d’accord très bas de l’OFPRA. Si donc la personne est refusée à ce stade de la procédure, elle a la possibilité de faire appel à la Commission des Recours.

Le premier refus de l’OFPRA est bien souvent une manière de réaliser pour les demandeurs d’asile la difficulté de la procédure. Ceux qui ont subi les persécutions les plus dures sont à ce point persuadés qu’il est évident que le statut de réfugié va leur être accordé qu’ils ne comprennent pas toujours la nécessité de donner tous les détails possibles. Partant du point de vue que la situation dans leur pays est suffisamment connue pour qu’il soit utile de la décrire, ils prennent conscience avec le refus de l’OFPRA qu’en fait ce qu’ils ont vécu est mal apprécié et peut-être mis en doute. C’est souvent un choc difficile à supporter et le recours permet souvent des explications très éclairantes. Mais le temps de recours reste limité, la demande doit parvenir à la CRR dans le mois qui suit la notification du rejet, et à l’OFPRA, il peut être difficile de produire certains papiers à demander au pays et à faire traduire dans un laps de temps aussi court. Une fois l’instruction du dossier close, il n’est plus possible de faire état de pièces qui auraient été obtenues dans l’intervalle. De plus, les conditions d’audition à la Commission des Recours rendent aléatoires les chances d’obtenir le statut.

En effet, les conditions d’audition sont pénibles (attente dans des couloirs sans chaise pendant des heures (mais il y a plein de chaises dans les salles...)) : ordre de passage très aléatoire, séances surbookées en prévoyant qu’un certain nombre de demandeurs ne se présenteront pas à l’audience). Elles ne font que renforcer le stress inhérent à la situation, où le demandeur d’asile se retrouve face à plusieurs personnes, tout en sachant que se jouent à ce moment-là, son avenir et sa sécurité.

À nouveau la présence d’un interprète et l’impossibilité de communiquer directement sont des difficultés supplémentaires souvent évoquées. La qualité de l’interprétariat est plus souvent mise en cause à la CRR qu’à l’OFPRA, peut-être aussi parce qu’à ce moment, les demandeurs d’asile comprennent un peu mieux le français et sont plus en capacité de détecter des inexactitudes ou des approximations.

Par ailleurs, il est évident que si on a un dossier défendu par un avocat qui connaît bien la situation dans le pays, a souvent défendu des compatriotes et a l'habitude des audiences en CRR, les chances d'obtenir le statut en est décuplé :

- *“Et en même temps on voulait quelqu'un qui soit aussi ici, c'est, plus, plus pratique pour le voir, s'il y a de nouveaux papiers, s'il y a des questions, on l'a toujours fait. Lui quand il est venu, il a dit que nous devons passer les premiers ? Nous on a dit c'est peut être mieux si on est au milieu plutôt que de passer en premier, et nous avons été les troisièmes. Et surtout quand c'est l'officier qui a lu notre dossier, comme je regardais les autres, il critiquait beaucoup, il disait, non ça c'est pas bien. Et quand c'est arrivé notre dossier, il a très bien constaté tous les faits, tout... et après quand l'avocat a commencé, il a vraiment, nous étions très contents, il a très bien parlé, il avait tout... alors que pour lui c'était, je pense, le premier dossier de Georgie, il a très bien parlé de la situation, parce que j'avais aussi des choses, des papiers, comment c'était la situation....”*

Il avait bien potassé son dossier !

Oui, les points qu'il devait parler... ce qui était important, tout ça. Il avait préparé, il savait, on lui avait aussi donné des informations, après lui il a parlé....

Vous avez passé combien de temps avec l'avocat pour préparer le dossier ?

On s'est vu avant la CRR, je pense deux, trois fois... Pendant une heure quelque chose comme ça. Parce qu'il y a des gens qui passent, ils n'ont l'avocat à Paris, ils ne l'ont pas vu, jamais, ils le voient le jour de la CRR, et lui, l'avocat, il ne sait pas même le dossier, il l'a découvert avec eux par hasard, il ne sait parfois pas même la nationalité. Je ne voulais pas que ça arrive, parce que l'avocat c'est quelqu'un qui doit savoir...” (E16)

La composition de la commission n'est pas anodine non plus et certains présidents sont connus pour être beaucoup moins à l'écoute que d'autres :

- *“Parce que ce président là, même dans le couloir, j'entendais les gens de cette porte là, ils sont à plaindre... Le président d'abord, il est malentendant, je vous dis Madame, un malentendant, et puis c'est parmi les plus coriaces... reconnu. Parce que ce jour-là, moi, j'ai eu peur. Les gens de cette porte-là ils sont à plaindre, parce qu'il paraît que lui, il serre la vis quoi, ce président-là. Et l'avocat le connaît. Il m'a dit 'nous avons malheureusement un président cassant, mais bon, vous allez l'avoir, votre titre, vous allez l'avoir'. Bon, on est allés, mais je ne sais pas si on a fait cinq minutes, je ne pense pas.*

Pas cinq minutes au recours ! ?

Mais je vous dis, pas cinq minutes, ça m'a touché.” (E14)

Enfin, même si ce genre de situation est très minoritaire, il faut mentionner l'impossibilité de faire réexaminer à nouveau un dossier sans avoir à présenter des “faits nouveaux”, tels qu'une arrestation d'un membre de la famille postérieure au passage en CRR, ou une condamnation officielle par exemple. Cependant si une pièce pouvant apporter une preuve a pu parvenir après le passage en CRR, ce n'est pas pour autant qu'elle peut être considérée comme fait nouveau. Si elle se rapporte à des faits déjà évoqués et même si le refus a été basé sur le manque de preuve concrète, cette pièce ne pourra pas être prise en considération. Cela explique pourquoi cette procédure reste marginale.

La question de la preuve est du reste, centrale au cours de toute la procédure. Si certains statuts ont pu être obtenus en l'absence de toute preuve écrite, simplement par la force de conviction et les détails précis qui ont pu être donnés, la majorité des refus sont cependant basés sur des "faits peu probants" ou le "manque de preuve à l'appui de la demande". Cela induit parmi les demandeurs d'asile, surtout quand ils arrivent dans une communauté structurée dont la plupart des membres sont déjà passés par ces démarches, une course à la preuve affligeante et peu efficace. En particulier les certificats médicaux s'ils ne sont pas rédigés par des spécialistes formés en médecine légale ne semblent pas avoir d'impact énorme sur les décisions alors même qu'ils peuvent décrire des traces de mauvais traitements, mais dans des termes trop flous ou insuffisamment affirmatifs.

Tous ces faits démontrent amplement les difficultés qui sont à surmonter avant d'obtenir un titre de réfugié. Cependant, il semble important de souligner qu'actuellement les deux plus grands obstacles restent l'accès au territoire et donc à la procédure et ensuite les problèmes d'hébergement empêchant de se consacrer à la constitution du dossier ou générant des nuisances tels que les pertes de réponses par suite de changement d'adresse ou de problème de domiciliation.

V

LE RACCOURCISSEMENT ACTUEL DE LA DUREE DE LA PROCEDURE

Pour tous les acteurs, administratifs et associatifs, les dernières modifications de la législation sur l'asile et notamment celles concernant le raccourcissement de la durée de la procédure (délai de dépôt de la demande à l'OFPPRA de vingt et un jours) constituent un défi.

Ce raccourcissement des délais s'inscrit dans la volonté gouvernementale de ne pas laisser s'installer "de fait" en France au fil de mois ou d'années de procédures ceux des demandeurs d'asile qui n'obtiennent finalement pas le statut de réfugié. Cette mesure est assortie d'une annonce de rationalisation du dispositif d'accueil :

- Augmenter les places en CADA pour qu'à terme tous les demandeurs d'asile puissent en bénéficier,
- Ce premier aspect semble venir légitimer les nouvelles mesures contraignantes qui balisent de façon étroite le parcours du demandeur d'asile : obligation d'accepter l'orientation éventuelle proposée en CADA, mais aussi obligation d'envoyer un dossier complet à l'OFPPRA, en français,
- mis en place de droits restreints pour les procédures dites prioritaires et pas de recours suspensifs.

En attendant que tous les demandeurs d'asile puissent être accueillis en CADA (mais est-ce que cette annonce sera réellement mise en œuvre ? l'expérience des trente dernières années nous montre que nous sommes toujours restés très en deçà des besoins), les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas ou pas encore de l'accompagnement global en CADA prennent de plein fouet les mesures contraignantes : comment les accompagner pour garantir le droit d'asile et ne pas mettre en péril leur éventuelle intégration ou capacité à se projeter dans un avenir ?

Dans le département du Bas-Rhin, ont été mis en place des services, des actions en partenariat qui font que l'accueil des demandeurs d'asile est peut-être un peu meilleur par certains aspects que dans d'autres départements de fortes arrivées. Néanmoins, cet accueil s'opérait déjà dans un très fort sentiment d'urgence (valable d'ailleurs pour tout le secteur social). Ainsi, on travaille depuis longtemps au jour le jour, en réaction aux événements, en parant au plus pressé, en gérant la pénurie au détriment d'une vision globale, à long terme.

Le raccourcissement du temps de la procédure est ainsi un facteur d'aggravation supplémentaire de l'urgence et nécessite d'autant plus qu'on revienne sur les conditions minimales pour assurer le respect du droit d'asile.

Chapitre III

Enjeux



ENJEUX LIÉS À L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT PAR RAPPORT AU PROCESSUS D'INTÉGRATION

Le point de départ de l'étude était la question suivante :

Quelles sont les conséquences engendrées par l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile sur leur processus d'intégration ?

Rappelons également que, selon la définition retenue dans le cadre de ce rapport, le processus d'intégration en France est toujours « à l'œuvre » avec plus ou moins de freins, de succès.

Il s'agissait plus particulièrement d'examiner :

- En quoi l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile favorisent-ils l'intégration dans la société française des réfugiés qu'ils seront peut-être ? A contrario bien entendu, d'éventuelles mauvaises conditions d'accueil ont-elles une influence sur cette intégration ? Ont-elles une incidence sur les capacités des demandeurs d'asile, en cas de décision négative, à se projeter ultérieurement dans un nouveau projet de vie et donc à s'intégrer ailleurs ?
- Comment sont prises en compte les personnes dites déboutées, sans statut légal et pourtant toujours sur le territoire ? Quelles incidences a cette période de non-existence sociale, parfois longue, comme suspendue dans le temps et l'espace, sur la vie en France ?

Les parties précédentes du rapport ont permis de resituer ces questions dans leur contexte historique et juridique et du point de vue de la mise en œuvre locale des dispositifs institutionnels et associatifs.

Par ailleurs, les entretiens menés auprès des acteurs et des demandeurs d'asile ainsi que les rapports produits ailleurs ouvrent à d'autres pistes d'analyse concernant l'accueil et l'accompagnement.

L'analyse des entretiens menés auprès des demandeurs d'asile fait ressortir la singularité des trajectoires, l'extrême diversité des situations... au niveau de l'expérience avant la migration, mais aussi au niveau de la prise en charge au moment de l'arrivée.

Cette diversité des prises en charge, quoique peu surprenante, n'en reste pas moins problématique dans la mesure où cette diversité existe même quand les demandeurs d'asile présentent un même profil ou sont arrivés à la même période...

L'analyse des entretiens a fait apparaître la difficulté pour les uns et les autres d'« évaluer » la portée des conditions d'accueil et d'accompagnement. Le sentiment qui prévaut tout au long des entretiens est en effet celui de l'aléatoire : le sentiment d'injustice que certains (demandeurs d'asile ou accompagnateurs) peuvent vivre par rapport à la demande d'asile semble renforcé par la difficulté à saisir et à avoir un début d'analyse partagée sur les principaux critères intervenant dans l'appréciation d'un dossier,

- Le sentiment d'arbitraire est ainsi souligné :

« J'ai vu la même situation que nous, mais des gens sans enfants. Ils sont rentrés sans autorisation, la carte verte pour autoriser à écrire le dossier avec CASAS. Il n'y a pas d'égalité pour tous ceux qui viennent à la Préfecture.

Une personne toute seule, sans enfants, sans femme obtient le statut de réfugié plus vite. Par exemple, un homme seul tchéchène a tout fait plus vite et a eu le statut tout de suite après 4 mois. Alors que moi je suis avec des enfants, dont un qui est né en France, j'habite à l'hôtel pendant plusieurs mois et je n'ai pas l'autorisation pour vivre dans un appartement, pourquoi ? » (E2)

« Je connais beaucoup de gens qui ont envoyé leur dossier, c'était perdu, pour nous ça allait. » (E16)

Parmi les personnes rencontrées qui se sentent intégrées (même si la société ne les reconnaît pas forcément comme telles), trois d'entre elles, qui ont obtenu le statut de réfugié, considèrent que leur parcours est marqué par la « **chance** ». Cela veut dire être arrivé au bon moment, face à la bonne personne, dans un contexte spécifique. Les circonstances d'accueil et d'accompagnement varient pour chacun. Cela veut dire pour l'un enclencher la procédure du bon pied parce qu'il est arrivé au moment de Noël « *Peut-être c'est à cause de ça qu'elle n'avait pas beaucoup de problèmes, parce que c'était le jour de Noël* » (E9) et que ses interlocuteurs n'ont peut-être rien pu lui refuser. Pour l'autre, des personnes gentilles et compréhensives lors de l'entretien à l'OFPPRA, puis lors de la recherche d'un emploi, etc. « *Non j'ai eu la chance que la personne elle était gentille, hein ! Parce que les autres que j'ai vues, les voisines, c'était catastrophe.* » (E1)

Il est intéressant de noter que pour ceux-là, on ne peut mettre en avant de facteurs objectifs, mais plutôt le fait que dans un environnement hostile, c'est une combinaison aléatoire de facteurs, sur lesquels personne ne semble avoir eu de maîtrise, qui explique leur « chance », ressentie de toute façon comme exceptionnelle. Ce sentiment semble partagé par nombre de ceux qui les accompagnent.

- « *Oui, moi je dis, j'ai eu de la chance. Parce que j'ai trouvé des gens ils demandent ça fait combien que je suis là, ça fait deux ans, ça fait trois ans, ça fait cinq ans. Des fois... il y a une, elle a resté trois ans sans être convoquée à l'OFPPRA et quand elle a été convoquée à l'OFPPRA, elle est encore restée un an pour avoir la réponse, un rejet et après elle a fait la commission de recours, elle a eu aussi le rejet. Ça l'a mis 5 ans. Moi je dis que moi j'ai eu la chance, parce que là j'ai trouvé des gens, ils étaient plus longtemps que moi, et en plus ils ont pas trouvé de papiers à l'OFPPRA ou à la Commission de Recours. Ils ont trouvé... ils ont encore attendu un an et demi pour la demande à la CIMADE et voilà...* » (E1)

Un demandeur signale lui aussi la chance qu'il a eu d'arriver à un moment où les conditions objectives étaient relativement favorables et il montre aussi comment il s'est impliqué pendant cette période en cherchant à maîtriser autant que possible ce qui pouvait l'être (échanges avec les compatriotes sur les stratégies à adopter, appropriation de la langue française pour « comprendre », recours à un interprète pour améliorer ses chances,...). Il montre ensuite comment il a réussi à comprendre les codes de la société française, mais aussi comment il a bénéficié de « coups de pouce » décisifs et a pu faire avancer très positivement ses atouts et projets professionnels. Puis, « *j'ai fait la demande de nationalité française et deux ans plus tard c'était accepté* ». « *J'ai continué à m'intégrer à la société. Je n'ai pas obtenu ma nationalité française en dormant ou en fumant du shit, contrairement à beaucoup d'autres* ». (E13)

Ceci étant, tout le monde n'a pas les mêmes ressources pour affronter les situations. Le capital scolaire, le capital culturel, les ressources psychiques,... influent sans doute sur la possibilité de mettre en œuvre des analyses et des stratégies qui auront leur importance pour l'intégration ultérieure.

Un autre demandeur fait ainsi état d'un important capital scolaire, d'une personnalité « battante », qui va de l'avant. Face à de nombreuses situations qui paraissaient sans issues, il a réussi à aller au-delà pour nouer des contacts avec d'autres parents. Il a inscrit son enfant dans une crèche parentale alors qu'on lui expliquait que c'était impossible. Il s'est formé en « *poussant les portes de l'Université* » et en se formant seul... (E17)



ENJEUX LIÉS A L'ACCUEIL ET A L'ACCOMPAGNEMENT PAR RAPPORT A LA PRECARITE ET LA VULNERABILITE DES DEMANDEURS D'ASILE

Pour ceux qui n'ont ni chance, ni des capacités personnelles pour la forcer, l'accueil et l'accompagnement se devraient de prendre en compte un certain nombre de facteurs de précarité et de vulnérabilité remettant en cause l'égal accès au droit d'asile, mais aussi la possibilité pour les demandeurs d'asile de vivre dignement, de se projeter dans un avenir quel qu'il soit.

L'accueil et l'accompagnement se situent donc pour les intervenants sociaux entre le respect du cadre institutionnel et juridique évoqué précédemment, et la nécessité de faciliter l'accès aux droits, mais aussi l'impératif moral et politique d'hospitalité, de solidarité envers les plus faibles.

Dans le contexte de diffusion des représentations négatives des demandeurs d'asile, des restrictions juridiques et d'un dispositif d'accueil complexe, il s'agit de préserver l'accès au droit d'asile pour les requérants. L'objectif est alors d'accompagner une personne singulière (au-delà des catégories de pensée qui lui sont appliquées) pendant le temps de la procédure, dont l'issue est incertaine. Beaucoup évoquent ce temps comme une **succession d'épreuves, tant pour les demandeurs d'asile que pour les intervenants, qui créent, installent ou renforcent la précarité.**

L'identification de ces « épreuves » résulte de l'analyse des témoignages des uns et des autres ainsi que des enseignements issus d'une recherche action menée par l'ONSMP (Observatoire National des pratiques en Santé Mentale et Précarité) commanditée par la DRASS Rhône-Alpes²¹.

Il apparaît que le parcours des demandeurs d'asile les expose à des risques de vulnérabilité accrue, liés :

- À leur « non-existence sociale »,
- Aux effets de ce que la personne a vécu avant d'arriver en France,
- A ce que le temps de la procédure peut produire comme effets ou aux situations vécues en France,
- A la situation familiale,
- Au profil du demandeur d'asile.



VULNERABILITE LIEE AU NON STATUT, A LA « NON-EXISTENCE SOCIALE »

Zygmunt Bauman dans un article²² analysant l'évolution de la prise en compte des demandeurs d'asile, remarque que les réfugiés sont poussés par la force hors de leurs lieux de vie d'origine, mais qu'on leur refuse de plus en plus aujourd'hui l'entrée assortie d'un véritable statut dans un autre pays : personnes déplacées sans statut ou protection suffisante, notion de pays tiers, « externalisation » de l'accueil, développement de la protection « subsidiaire », déboutés du droit d'asile vivant clandestinement dans nos pays...

Ainsi, en l'absence de possibilité de retour dans le pays d'origine et en l'absence de possibilité d'installation dans un autre pays, les demandeurs d'asile « ne changent pas d'endroit, ils perdent leur place sur terre. » « Les réfugiés sont suspendus dans un vide spatial. Ils ne sont ni installés, ni en déplacement, ni sédentaires, ni nomades. Ils sont ineffables ». Il nous rappelle que cette condition est la

²¹ Observatoire National des pratiques en Santé Mentale et Précarité (ONMSP), « Santé mentale et demandeurs d'asile en région Rhône-Alpes : Modalités cliniques et inter partenariales – Rapport final », ORSPERE – ONSMP, mars 2005

²² BAUMAN Zygmunt, « Les nouveaux intouchables », in *Le Monde*, 3 février 2002

face d'ombre de la condition par ailleurs la plus valorisée dans le monde globalisé actuel : l'extraterritorialité des élites, économiques notamment, qui se meuvent sans références à des espaces politiques ou sociaux localisés. Ce monde des réseaux, à l'image d'Internet, ne connaît plus de frontières, mais gare à ceux qui tombent en dehors des mailles de la « Toile ». Ils sont « exclus », deviennent peu à peu invisibles, leur condition impensable. Les demandeurs d'asile ne constitueraient qu'une figure exacerbée de ces exclus, qui ne trouvent plus de place dans le nouveau monde qui se dessine.

Certains entretiens nous ont permis de prendre la mesure de la pertinence de cette analyse, ressentie et exprimée au niveau individuel et cela même pendant le temps de la procédure.

Ainsi, les membres de cette famille originaire de l'ex-URSS, en France depuis trois ans et demi : au moment de l'entretien, la CRR a donné une réponse négative à leur demande de statut de réfugiés et ils ont introduit un deuxième recours. Le demandeur évoque de façon particulièrement significative leur situation dans un espace-temps hors norme, très éprouvant.

- *« Je pensais que ma vie s'améliorerait en venant ici, mais en fait je me trouve dans une situation difficile, similaire à celle que j'avais dans mon pays. Je m'imaginai que la France était un pays libre, en principe c'est un pays qui me plaît, c'est le seul pays européen qui me semble bien. C'est bien, mais ma situation précaire entre ciel et terre (souligné par nous) m'énerve... » (E5)*
- « Quand je faisais mon service militaire dans la marine, j'étais dans un sous-marin et je restais quatre mois sans voir le soleil... et là ma situation est pareille, je ne sais pas quand est-ce que je pourrais revoir la lumière (souligné par nous) ... » (E5)*
- « on se sent suspendu, mais on n'a pas de choix, que d'attendre » (E15)*
- « J'ai l'impression que je suis en train de perdre ma langue maternelle... Là-bas, il n'y a rien, on ne pourrait pas y retourner. Il n'y a pas de route du retour. » (E1)*
- « Pas de chance retourner Arménie...et pas de chance entrer ici France, c'est pas de chance. » (E 7)*
- « si les enfants ne viennent pas, si j'ai pas le droit d'aller là-bas, qu'est ce que je dois faire ici ? devenir folle seulement ? » « moi, pas de choix » (E10)*

La situation d'entre-deux, sans perspective, les incohérences graves, sont donc apparentées à un « no man's land », entre ciel et terre, sans lumière, non appréhendable, inhabitable d'un point de vue humain et susceptible de conduire à la folie.

Cet aspect est du reste souligné par l'Association « Paroles sans frontières » qui avec son réseau « RESPIRE » (Réseau d'accueil psychologique des familles immigrées et réfugiées) a une grande expérience des désordres provoqués par cette période de suspension et les angoisses qu'elle suscite. On peut véritablement parler de « maltraitance institutionnelle ». Les mauvaises conditions d'accueil et cette période de retrait ont des conséquences cliniques indéniables qui participent à la désinsertion de la personne. Ce phénomène qui perdure même après l'obtention de permis de séjour, laisse des cicatrices profondes en terme d'intégration et plus longue est cette période, plus profonds et irrémédiables sont les dégâts provoqués et plus difficile est la réadaptation

II

VULNERABILITE LIEE AUX EFFETS DE CE QUE LA PERSONNE A VECU AVANT D'ARRIVER EN FRANCE

La personne arrive en France avec une histoire, une certaine expérience du départ de son pays, de son déracinement, des éventuels traumatismes vécus. Dans le cadre de la demande d'asile, on lui demande très rapidement de mettre en forme une partie de cette histoire.

Beaucoup d'intervenants nous ont rendus attentifs à la difficulté que cela représente pour nombre de demandeurs d'asile, qui n'ont pas nos codes culturels, qui n'ont pas eu le temps d'élaborer psychiquement cette partie de leur vie. Pour les accompagner, éviter les malentendus, les interprétations hâtives, il importe donc que leurs interlocuteurs soient sensibilisés à la prise en compte de la différence culturelle, des symptômes éventuels liés à la proximité d'évènements parfois traumatiques (mutisme, « oubli » ou déni de certaines informations encore insupportables pour la personne, ou encore profusion de détails difficiles à ordonner...).

Au-delà de la demande d'asile stricto sensu, on comprend aussi l'importance pour la santé mentale au sens large de chacun, de l'élaboration de ce qui a été vécu antérieurement et donc du respect du temps et des modalités propres à chacun.

Cette élaboration se fait de façon complexe, singulière, mais les relations au pays d'origine restent souvent marquées par l'ambivalence.

- Ainsi, un demandeur, en France depuis peu de temps, marque sa vision positive du pays d'accueil : « *Parce que dès le début j'ai connu très bien la France c'est un pays, c'est un pays des droits, même les chiens et les chats ils ont leurs droits ici en France, je savais très bien avant que je suis venu ici en France, c'est pour cela, je me suis sauvé...* », tout en insistant sur l'importance du pays d'origine auquel il aimerait être utile à l'avenir « *moi j'aime mon pays, malgré que j'ai perdu mes parents et que j'ai rien... mais ce que j'aimerais faire je voudrais mettre certaines choses pour que les générations futures eux aussi prennent cet exemple-là, à partir de là on peut avoir des droits civils ou bien des droits internationaux et qui que ce soit a ces droits...* », où il souhaiterait être enterré : « *J'aimerais bien qu'on m'enterre dans mon pays parce que là mes parents sont enterrés, je veux rester là-bas enterré.* » (E19)

Une autre personne, réfugiée, est en train de demander, au moment de l'entretien, la nationalité française. Nous faisons l'hypothèse que c'est l'occasion pour elle de laisser affleurer a posteriori la douleur du passage au statut de réfugié.

- L'acquisition de la nationalité française est présentée un peu comme une revanche, car elle permettra de revenir dans le pays d'origine, avec un visa « *Après j'ai reçu ma carte, en même temps, je suis très heureux, d'un côté très triste, quoi (...) parce que j'arrive pas à rentrer dans mon pays, j'ai laissé ma famille là-bas (...) j'ai laissé tout là-bas, c'est tous les plus proches quoi, ma mère, mes sœurs, les plus proches. C'est beaucoup pour ce côté-là, d'un côté, je suis triste, ils me manquent. D'un autre côté, c'est bien, je peux faire ma vie ici, il y a tout. De toute façon, je ferai un passeport français et je rentrerai dans mon pays comme un français... j'aurai un visa.* » (E24)

Pour permettre l'élaboration du passé, il n'existe bien évidemment pas de « recette miracle », mais plusieurs intervenants ont signalé l'importance du temps et de la possibilité pour les demandeurs d'asile d'être reconnus humainement, de pouvoir engager des relations, qui respectent leur singularité. Or, les demandeurs d'asile et leurs interlocuteurs sont, lors du séjour en France, face à des évènements, des situations qui ne permettent pas toujours d'engager une relation qui soit un minimum « sécurisée ». La vulnérabilité liée aux évènements vécus dans le pays d'origine et lors du départ risque alors de se cumuler avec de nouvelles formes de précarité, voire de se renforcer.

Avant de présenter les thématiques qui nous ont paru particulièrement importantes, nous proposons de repartir de quelques trajectoires, qui permettent de saisir la complexité des facteurs en jeu dans la précarisation.

Ainsi, cette famille déjà citée, originaire de l'ex-URSS, qui en est à son second recours. Le demandeur évoque ses trois ans et demi de présence en France comme une succession d'évènements subis, sur lesquels ils n'ont eu aucune prise, sans soutiens significatifs : ils n'ont pas choisi la France comme destination, ils n'ont pas eu le temps de prendre de papiers avec les conséquences sur la procédure que cela suppose : faute d'hébergement pour la famille, leurs enfants ont été placés à leur arrivée, un quiproquo leur a fait rater l'audition à l'OFPPA, ils n'ont pu choisir leur avocat...

Leur situation est actuellement extrêmement précaire : l'inquiétude quant à l'avenir est importante, ils vivent dans une petite pièce (qu'on leur a demandé officiellement de quitter suite à la réponse négative de la CRR), sans moyens financiers, dans une inactivité qui pèse à l'intéressé. Il semble avoir une conscience forte des impasses dans lesquelles ils se trouvent : s'ils obtiennent le statut, comment pourra-t-il travailler avec un diplôme qui n'a pas de valeur en France ?

- « *Moi j'ai un diplôme en construction de station électrique. Mais mon diplôme n'a pas d'équivalence en France* » S'ils n'obtiennent pas le statut, « *il n'y a pas de route de retour possible* » vers le pays d'origine et qu'en sera-t-il de la bonne intégration des enfants en France dont il ne peut se réjouir complètement ? (E5)

Une autre famille, au bout de plusieurs années de présence en France, a un titre de séjour d'un an pour raisons de santé. L'entretien est l'occasion pour la famille de témoigner de son incompréhension : « *je sais pas pourquoi* », « *c'est pas normal* » « *j'ai demandé assistante sociale -rejeté, CAF -rejeté, j'ai demandé certificat hébergement, j'ai demandé CADA -rejeté, Foyer Notre Dame -rejeté* », de l'absurdité de leur situation :

- Ils ont un titre de séjour à titre humanitaire, mais peu de droits pour assurer le minimum vital : pas d'aides en dehors de l'appartement (pas de droits au RMI par exemple), pas d'allocations familiales pour les enfants. Pour l'instant, ils survivent grâce aux associations caritatives, aux prêts que des amis leur font, mais comment faire face à tous les besoins, payer le transport, les frais et cantines scolaires ?
- Sans ressources, ils ont dû payer 450 euros pour la délivrance de leurs 2 cartes de séjour alors qu'ils savent que pour les nationaux, la délivrance de papiers d'identité est gratuite.
- Leur adresse officielle est leur ancienne adresse au CADA, qui ne peut pour autant leur délivrer de certificat de domiciliation. Par ailleurs, ils sont tenus de chercher leur courrier au siège du foyer Notre Dame (courrier qui leur parvient ainsi avec parfois 3 semaines de retard, selon eux). Cette adresse fictive les handicape dans leurs démarches.
- Dans ses recherches de travail, M. Z s'est trouvé confronté à un employeur qui recherchait des « *rmistes* », alors que lui ne peut bénéficier du RMI.
- Dans ses recherches de logement, on lui demande des justificatifs de ressources qu'il n'a pas.
- Ils se sentent « *abandonnés* » par les travailleurs sociaux, qui selon eux, ne les conseillent pas bien (dossier CMU mal rempli qui a abouti à la suspension de ce droit, ce qui empêche en ce moment de pouvoir présenter à un éventuel employeur une attestation d'assurance maladie) (E7).

Cette femme interviewée donne les étapes d'un parcours complexe qui lui ont fait vivre de graves difficultés : exploitation par des compatriotes: « *même si quelqu'un aide, on utilise pas comme ça ; moi j'ai travaillé de 6 heures jusqu'à 0 heure, elle me donne rien du tout, elle me donne juste à manger, en plus j'ai mal phlébite, mes pieds gonflent tout le temps, tant pis, ce n'est pas son problème. C'est mon problème, mais ce n'est pas son problème* », tentative de racket par l'interprète lors de l'audience à l'OFPPA, conditions d'accueil indignes dans un foyer où elle a vécu plus de deux ans, problèmes d'identité dus aux faux papiers qu'elle avait pour venir en France, incompréhension de sa famille restée au pays d'origine... Malgré le sentiment d'accablement qui s'en dégage, « *je suis dans ce pays comme un chien, comme un esclave* » (E10), elle reprend ces étapes de façon très dynamique, comme si une fois franchies, elles représentaient autant de luttes gagnées contre la folie, l'indifférence, la méchanceté, l'exploitation, les accusations de mensonges.

Une autre femme, dynamique, volontaire, semble toute entière tournée vers l'installation en France comme si, malgré les obstacles rencontrés, elle avait tout à gagner de sa venue. Elle semble prendre l'entretien comme une occasion de rendre compte publiquement de l'aide que beaucoup d'associations lui ont apportée, de les remercier: « *Je suis vraiment très contente de l'accueil qu'on nous a fait, surtout CASAS nous a bien accueillis, parce que c'est surtout le premier jour que ça a été dur pour nous, et on nous a bien accueillis et ensuite l'association des sans-papiers qui a tout fait pour qu'on ait les papiers, toujours je les remercie quand je les revois* » mais aussi de témoigner des nombreuses difficultés qu'ils ont rencontrées. Elle me montre le classeur avec tous les papiers qui ont marqué leur parcours « *parfois, je prends, je regarde encore, voilà...* » (E 18), avec le soulagement de pouvoir regarder à distance ce qui finalement a été surmonté avec succès.

Elle fait le récit de ce parcours de façon très précise, en mettant en avant sa compréhension des enjeux propres à chaque étape et surtout ses tentatives de rester actrice des situations, même peu maîtrisables. Elle évoque ainsi le chemin jalonné de « *on nous a encore posé des questions* » qu'elle a tenté de prendre en compte de son mieux, mais aussi de « *tous les rejets* ». La demande incessante de preuves qui lui a été adressée devient peut-être alors l'épreuve majeure, terme qu'elle utilise systématiquement à la place de preuve.

Le rythme de l'entretien rend également compte de l'alternance entre les longues périodes d'attente et les situations d'urgence « absolue », où la vie, l'avenir se jouent en fonction de facteurs présentés comme arbitraires, voire absurdes. Elle oppose souvent la situation de sa famille, qui a cumulé les obstacles, à celles d'autres demandeurs d'asile, compatriotes ou pas, qui ont eu un parcours « normal ».

Un autre demandeur met en avant le fait que le respect scrupuleux du parcours prévu et des règles peut être contraire aux intérêts des réfugiés. « *Quand on ne travaille pas au noir, quand on est respectueux, on a rien, « rien », c'est pas relatif, c'est absolu.* » « *Intégration ??? bla, bla, bla ce sont toujours les mêmes qui en profitent* » (pas ceux qui sont honnêtes) ; « *droit, c'est un mot tabou.* » (E13)

La précarité se manifeste donc comme on pouvait s'y attendre à partir de facteurs tels que les droits économiques et sociaux, les conditions de vie, mais la précarité est aussi surtout exprimée à travers le sentiment d'absurdité, les « double-binds » sans issues, l'absence de sécurité minimale pour pouvoir se repérer et envisager sa vie dans un monde « sensé ».

Beaucoup évoquent ainsi leur sentiment d'avoir été destitués des possibilités de maîtrise minimale sur leur vie :

- Certains insistent sur le fait qu'ils n'ont pas eu le choix de la destination : « *partout où on pouvait aller, c'est tombé comme ça que c'était la France* »(E 18), « *on a trouvé une occasion de partir, le passeur allait jusqu'en France, alors...* » « *Nous sommes arrivés en camion, plus ou moins par hasard* » (E5), « *c'était n'importe quel pays* »

(E9), Mme est arrivée à Strasbourg alors qu'elle aurait voulu rejoindre sa sœur en Grande-Bretagne (E10).

Beaucoup évoquent l'écart important entre leur perception initiale et la réalité de la démarche, ils ne savent pas ce qu'il faut faire, « je ne comprends rien » revient très souvent, Mme A (E8) est autorisée à séjourner en France, mais son titre de séjour actuel de trois mois au titre de la santé lui interdit toute autonomie et tout projet : pas de possibilité de travail, ni de stage pour la fille, Mme A ne peut déposer son dossier COTOREP, pas d'allocations familiales pour les enfants, pas de moyens financiers pour faire face à l'indispensable (chaussures pour les enfants, quelques loisirs...), pas d'argent pour payer l'avocat pour le fils.

« C'est très difficile, très lent... », « chaque petit pas se fait très difficilement, faut lutter... » (E15)

Un certain nombre de thématiques reviennent fréquemment dans les entretiens et dans les lectures. Elles paraissent caractériser les états de précarité exprimés par les demandeurs d'asile, mais renvoient aussi à la précarité des professionnels qui les accompagnent.

1. Importance du temps et des étapes de la procédure

Le temps de la procédure est un temps marqué par l'attente, un temps suspendu, incertain, à l'issue imprévisible, un temps où on ne peut faire le deuil, mais pas non plus investir l'avenir, un temps où on peut à nouveau se vivre comme « objet » (comme en situation de torture ou de traumatisme).

- Cela semble particulièrement le cas pour la famille E7 dont la trajectoire est évoquée plus haut « 3 semaines après, ça c'est pas normal, j'ai encore demandé préfecture, préfecture encore donné moi rendez-vous deux semaines, un mois après et encore j'ai cherché un autre rendez-vous, ça c'est pas normal. » (E7)

- Les propos relatifs à l'OFPPA ou la CRR sont curieusement peu revendicatifs. Il est « simplement » rendu compte de la décision avec finalement peu de commentaires sauf éventuellement par rapport aux pièces demandées et à l'interprète/ou à l'avocat ayant été amené à intervenir.

- Certains évoquent des délais qu'ils n'ont pas pu, presque « objectivement », respecter, ou des demandes de preuves dont ils ne pouvaient disposer : « le juge me posait des questions, il me demandait seulement des (é)preuves, j'ai dit non, si on savait seulement qu'on va faire une demande d'asile, on pouvait ramener les (é)preuves, mais comment on va les ramener si on est en train de courir, il faut quitter le pays. » (E18)

- Les étapes décisives de la procédure peuvent avoir été remises en cause par un « détail » incontrôlable et injuste : « Il m'a dit vous êtes zairoise, j'ai dit non, si vous mettez une carte ici, je vais vous montrer là où que j'habitais avant et même là où on a déménagé pour vous montrer que je suis angolaise ; on peut parler portugais ici pour vous montrer que je suis angolaise ; et le juge a dit, c'est bon, au revoir. Et après un mois, il nous a envoyé encore le rejet. » (E18)

- D'autres évoquent le sentiment d'avoir vécu des moments où les éléments essentiels de la vie semblaient suspendus à un fil : la fille de Mme A a transité par l'Allemagne, où sa demande d'asile a été rejetée. Pendant le temps de la rétention (liée à une procédure d'expulsion), ses enfants ont été confiés à une famille d'accueil allemande, qui les aurait remis à des voisins, qui auraient emmené les enfants vers le pays d'origine. Pendant un temps, Mme A et sa fille n'avaient alors plus aucune nouvelle des enfants « c'est inimaginable », « les enfants auraient pu être perdus » (E8).

On peut faire l'hypothèse que le sentiment de l'absurde, le non-sens du système réactif souvent la difficulté à mettre du sens sur les événements vécus dans le pays d'origine et sur l'expérience de l'exil. L'échéance de la décision pèse sans doute également sur le sentiment de sécurité et la possibilité d'engager des relations.

Dans cette situation, les étapes de la procédure sont parfois surinvesties et les personnes disparaissent derrière leur statut administratif : le demandeur d'asile devient un demandeur d'asile en première instance, en recours, débouté, en instance de régularisation, régularisé, clandestin : autant de situations administratives très différentes qui mobilisent l'énergie des personnes et des accompagnateurs. Chaque étape peut être source de stress, d'angoisse, de remise sur le tapis des traumatismes, des deuils larvés.

2. Le récit dans la demande OFPRA et les difficultés de dévoilement de l'intime

En écho à ce qui a été écrit précédemment sur la difficulté à revenir sur les événements à l'origine du départ du pays, beaucoup de réflexions nous ont été livrées à propos de l'élaboration du « récit ». La dernière réforme cadre peut-être plus précisément la demande OFPRA avec des questions ciblées, qui selon certains seraient peut-être plus respectueuses de la personne, de la difficulté pour les plus faibles de produire un récit, mais aussi plus respectueuses des aidants qui risquent d'être « sidérés » par la violence des récits bruts qu'ils devaient parfois eux-mêmes mettre en forme, mais depuis l'ancienne manière a été rétablie devant la difficulté à faire ressortir la chronologie des événements dans le cadre des questions imposées. Ceci étant, le nouveau délai de trois semaines pour élaborer le dossier OFPRA risque de produire davantage de récits standardisés. Le réseau RESPIRE cité plus haut insiste aussi sur la difficulté à se réorganiser psychiquement après des traumatismes vécus au pays et réactivés par les mauvaises conditions d'accueil, et sur le temps nécessaire à une réélaboration du sens de la vie des sujets pour qu'ils soient en capacité de produire un récit cohérent tant pour eux que pour l'OFPRA.

3. Urgence et survie

Mais les demandeurs d'asile, en plus d'un temps marqué par l'attente, scandé par les étapes de la procédure, sont également soumis au temps de l'urgence absolue. En effet, le temps de la procédure suppose aussi au quotidien de mobiliser l'essentiel des ressources psychiques pour la survie : se repérer, se débrouiller, faire face aux besoins fondamentaux, entrer dans des réseaux d'entraide ou en construire...

Certains demandeurs d'asile évoquent leurs nombreuses démarches avec une grande précision et force détails, comme si leur vie entière était effectivement complètement happée par les « choses à faire » au jour le jour. D'autres manifestent au contraire une forme d'apathie comme s'ils avaient « lâché prise » face au chaos de cette vie.

De la même manière, on peut comprendre que ceux qui les accompagnent soient eux aussi entièrement mobilisés par l'approche humanitaire (réponse ponctuelle à des besoins vitaux, qui se conjugue au présent) au détriment parfois, selon eux, d'un travail relationnel avec les demandeurs d'asile ou d'un travail à plus long terme, avec les partenaires, sur l'amélioration plus durable des conditions de vie.

4. Impératif de « mobilité »

Pendant la procédure, les demandeurs d'asile et surtout ceux qui n'entrent pas en CADA, sont « morcelés » entre différents dispositifs. Ils sont tenus d'aller d'une structure à l'autre pour faire face à leurs besoins, ce qui les empêche (mais aussi leurs interlocuteurs) de créer des liens durables et renforce le sentiment de solitude.

- Une demandeuse, par exemple, paraît avoir subi tous les changements de référent, de lieux d'hébergement sans trop les avoir compris. Elle ne semble s'être raccrochée qu'à une ou deux personnes particulières « *Tu vas voir une assistante sociale et après un mois : « elle est partie, il y a une autre ». Oui c'est elle qui a fait la demande et après... »* (E1).

Du fait de son statut peu clair (régularisation temporaire au titre de la santé), l'intéressé a l'impression que plus personne ne veut l'aider, il ne relève plus d'aucune structure. « *Parce que pas d'organisation, je peux demander, j'ai demandé CADA, CADA, il dit, toi pas CADA ; je demandais où, je sais pas...* » (E7).

Pour cette famille dont le recours vient d'être refusé, l'accablement paraît lié là aussi à la solitude et au sentiment que personne ne les a aidés « *On n'a pas d'aide...* » « *Personne ne nous aide* » « *Depuis deux ans nous n'avons aucune aide financière* » (E 5).

« *On ne peut compter que sur soi-même* » « *si on écoute toutes les choses que les gens disent, moi j'ai même pas mes papiers.* » (E10)

Ces ressentis de morcellement, d'illisibilité, d'incompréhension, d'isolement sont valables aussi pour les accompagnateurs, qui, nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, ne disposent que rarement d'une vision globale du parcours du demandeur d'asile et de l'ensemble du dispositif.

Plusieurs demandeurs d'asile ont fait a contrario mention d'une ou plusieurs personnes spécifiques qui les ont aidés

5. Relations privilégiées avec un interlocuteur spécifique

- « *Après elle nous a proposé un hébergement, elle nous a dit qu'elle partait pour trois semaines pour les vacances, dans trois semaines quelque chose va changer et voilà elle est partie et elle nous a laissé... son appartement. Oui, et c'était, je ne sais pas, c'était un miracle pour nous parce que c'était au mois d'août et on était chez elle pendant trois mois, jusqu'en novembre.* » (E16)

« *C'était des amis français, des stagiaires de français, C... et M., et presque encore pendant neuf mois j'ai aidé CASAS bénévolement, eux ils ont fini leur stage, mais nous sommes restés des amis, surtout avec C..., et nous sommes encore maintenant amis... C... elle travaille maintenant au Foyer St Charles. Et S...,... S... et D... parce que c'est ...pour nous... Je les adore et c'est magnifique. S... et D..., pour nous c'est les premiers amis, je les aime beaucoup. Toute notre famille, ils ont fait beaucoup pour nous... , je disais toujours, je ne sais pas comment les remercier parce que c'était... Je sais pas, même si de notre pays, même si de chez nous, je sais pas.... quelqu'un ...Elle ne nous connaissait pas bien, et elle nous laissait entrer chez elle, et ils sont partis, trois semaines . C'est vraiment...ça n'arrive pas avec tout le monde et ça ne peut pas être fait par tout le monde, et je sais pas...* » (E16).

« *On m'a dit qu'elle est plus au SSAE, j'étais triste quand même, elle est très gentille. Quand je suis accouchée, je suis pas partie au moins un an au SSAE, et quand je suis partie au fait, elle m'a dit « Au moins j'ai vu ta fille grandir ». Elle était contente. Quand j'ai eu le statut, je suis passée aussi pour lui dire que je l'ai eu elle était contente.* » (E1)

« *Il est arrivé après le rejet de la commission et ce n'est pas possible ici d'héberger quelqu'un, son fils il a dormi à droite, à gauche, mais après c'était plus possible. Finalement, c'est grâce au directeur M. D. qui a accepté que son fils dorme ici, M. D est très gentil et elle dit qu'elle remercie vraiment beaucoup tout le monde au foyer pour toute la gentillesse et l'aide.* » (E8)

« *Le directeur, c'est une très, très bonne personne ; les travailleurs sociaux là-bas ils sont très, très gentils, ils m'aident beaucoup.*» (E9)

« *Il y a une dame qui m'a aidée beaucoup, avant elle travaillait au SSAE* » (E10).

De nombreux récits se structurent ainsi autour d'une relation interindividuelle entre le demandeur d'asile et un interlocuteur qui va aider le demandeur sur le volet professionnel, mais souvent aussi sur un plan personnel (hébergement, aide financière...).

Si on comprend bien la logique sous-jacente à cette démarche (à savoir contourner un dispositif défaillant), ce mode d'intervention est compréhensible, mais compromet un fonctionnement égalitaire et ne permet pas une interpellation du dispositif lui-même.

Ce mode de prise en charge relève par ailleurs d'une certaine manière d'une dimension « compassionnelle ». Intrinsèquement, le professionnel face à un ensemble défaillant met en œuvre d'autres modes d'action plus personnalisés, mais qui risquent de créer de la dépendance.

Un autre risque est celui d'un traitement différencié favorisant l'intervention auprès de certains types de demandeurs d'asile (femme plus qu'un homme seul, couples avec enfants plutôt que sans enfants...). On peut à ce titre prendre l'exemple de l'homme isolé demandeur d'asile qui fait rarement l'objet d'une aide, que ce soit sur le plan de l'hébergement pour lequel il est non prioritaire ou encore de l'accueil. Or derrière cet individu « isolé », peut se trouver une famille avec des enfants restés au pays et en attente. Du reste, cette problématique est identique à celle des travailleurs migrants longtemps considérés comme seuls quand bien même ils avaient une nombreuse famille au pays, aussi longtemps qu'elle n'était pas entrée en France.

Parallèlement se dessine une construction sociale du demandeur d'asile, en tant que « celui qui a besoin d'aide ».

Si sur le plan humain relationnel on peut comprendre la logique à l'œuvre, voire même s'en féliciter, sur un plan plus global, ce positionnement pose problème, car il renvoie à la notion d'arbitraire, d'aléatoire (chance ou pas de la rencontre..., construction d'une image du demandeur d'asile comme personne obligatoirement dans le besoin...) et positionne alors les individus dans une logique de comparaison voire de confrontation.

Ces relations interpersonnelles peuvent aussi avoir une autre explication, à savoir la méconnaissance culturelle de la plupart des demandeurs d'asile de ce que peut être un service social ou une association. Les demandeurs d'asile sont originaires pour la plupart de pays où ces structures sont totalement inexistantes et où seule est représentée l'administration. S'ils ne sont pas surpris par le fonctionnement même très peu satisfaisant d'une administration, en revanche, ils peuvent avoir du mal à comprendre qu'une personne bienveillante peut être dans une démarche purement professionnelle. Pour une majorité d'entre eux également l'idée qu'une association militante et fonctionnant avec des bénévoles engagés puisse leur venir en aide est extrêmement étrange et ils peuvent mettre du temps à se dégager de la méfiance qu'ils entretiennent habituellement avec les administrations. Leur expérience passée ne les a pas habitués à cela.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer la difficulté de l'arrachement à son monde habituel et quotidien, la quête de repère affectif, et le soulagement devant n'importe quelle attitude un tant soit peu compréhensive, que n'importe quel être humain éprouve lors d'un exil. Ces sentiments d'égarement et de reconnaissance à quiconque apporte de l'aide, ont pu être vécus par chacun d'entre nous, ne serait-ce que lors du vol de papiers à l'étranger, ou de toute autre expérience un peu désagréable de ce genre. À plus forte raison quand le demandeur d'asile a été confronté à des tragédies et à des épreuves qui ont complètement bouleversé sa vie antérieure, est-il porté à essayer de tisser des liens plus personnels avec les personnes qu'il est amené à rencontrer.

6. Relations de dépendance aux accompagnateurs

De nombreux facteurs évoqués peuvent également aller jusqu'à instaurer une relation de dépendance aux interlocuteurs. Cette situation est délicate de part et d'autre ;

Elle peut renforcer le sentiment chez les demandeurs d'asile de se sentir victimes, également de ceux qui les accompagnent.

- « Ici elle savait pas comment ça se passe, qu'il fallait tout expliquer et quand elle a fait sa demande d'asile, elle a essayé de raconter son histoire, là elle dit qu'elle a été mal informée, qu'on ne lui a pas dit les arguments pour se défendre, elle a eu un rejet de l'OFPRA et pour la commission de recours, elle dit que c'était déjà trop tard pour expliquer les vrais problèmes, pour essayer d'améliorer tout ce qu'elle a écrit. Elle dit que c'est vrai c'était tellement fort que je pouvais pas faire tout parce que j'étais pas au courant de comment ça se passe. » (E8)
 « Un demandeur d'asile, il a pas la parole, c'est les associations qui parlent pour nous » (E1).
 Suite à une erreur d'incompréhension entre M et l'équipe de X, M a reçu directement une réponse négative de la commission des recours, sans pouvoir plaider son dossier (E6).

Par ailleurs, certains accompagnateurs ont le sentiment d'avoir une trop lourde responsabilité : leurs actions (ou leur non action liée à la surcharge de travail, à la mauvaise organisation, au manque d'informations,...) peuvent avoir des conséquences importantes pour le succès de la procédure. Ils portent donc aussi la culpabilité des réponses négatives, de ne pouvoir aider tout le monde, de participer à la « sélection ». Ils ont ainsi souvent évoqué la situation encore plus défavorable des hommes seuls, qui est prise en compte qu'après celle des familles, des femmes... Et ceci, dans un contexte où les groupes d'analyse de la pratique ou les supervisions sont souvent inexistantes et où il n'y a donc pas de reprise collective de l'appréciation éthique d'une situation.

7. Remise en cause des compétences, des rôles familiaux et sociaux antérieurs

La condition sociale antérieure et les moyens financiers dont dispose le demandeur d'asile influent très fortement sur sa trajectoire. La condition sociale peut être un atout, donnant les moyens culturels de se renseigner sur les démarches à accomplir ou les rouages administratifs ou encore de rester en contact avec le pays d'origine, par exemple par le biais d'Internet. Elle permet également d'acquérir plus rapidement le Français ou de posséder une langue de communication répandue comme l'anglais, d'éviter des conditions de vie trop précaires en se payant soi-même un hébergement, de tisser rapidement des liens professionnels.

- « Je commençais à apprendre le Français, bien sûr, pour savoir me défendre » (E13) ou de pouvoir échanger avec d'autres sur les éventuelles stratégies à mettre en œuvre :
 « Quand j'étais à CASAS, je parlais avec les gens, et par exemple, je cherchais déjà pour moi... et par exemple quand j'entendais P..., P... et tout le monde voulaient P... (nom d'un avocat), et en même temps... C'est trop cher, qu'il demande, maintenant il demande mille et encore plus l'argent, et en même temps il est à Paris et tout ça... (la famille choisira alors un avocat strasbourgeois qui n'a jamais plaidé à la CRR mais défendra leur dossier avec conviction) » (E16).

Mais l'appartenance à une catégorie sociale « favorisée » peut aussi devenir un obstacle dans la mesure où le déclassement subi est vécu très péniblement : impossibilité d'avoir accès à une activité professionnelle au début, ensuite de pouvoir exercer son métier faute d'équivalence de diplôme ou de connaissance fine et écrite de la langue. Mais c'est surtout dans le sentiment d'être assimilé à une population déclassée, voire ressentie comme marginale, dans les structures d'hébergement d'urgence qui est très mal vécu. Nous l'avons largement évoqué dans les chapitres précédents.

Ceci étant, la remise en cause des rôles sociaux antérieurs est vécue par tous les demandeurs d'asile, quelle que soit leur catégorie sociale d'origine et se manifeste par le fait de ne :

- Plus pouvoir exercer sa fonction de parent, ce qui s'accompagne parfois d'une sur-responsabilisation des enfants,
- Pas pouvoir vivre normalement avec son conjoint :
Ainsi dans l'entretien (E6), le couple est arrivé séparément à un an d'intervalle. Mme, enceinte au moment de l'entretien, a obtenu son statut de réfugiée, mais M a été débouté selon eux en grande partie du fait de « malchances » et est sous le coup d'une invitation à quitter la frontière. Mme évoque le paradoxe selon lequel la France les a autorisés à se marier, mais les oblige aussi à divorcer en n'autorisant pas M à résider en France.
Pour cet autre couple arrivé séparément : « *Tu as le droit de rien faire, juste attendre* » (E15)
- Pas pouvoir subvenir par soi-même aux besoins de sa famille : l'autonomie et la dignité sont remises en cause. L'inactivité forcée peut devenir une souffrance « *on a besoin de faire par soi-même quand on est en foyer.* » (E1), « *pour mon mari, ça a été terrible* » « *lui, il était tout le temps énervé, il trouvait plus sa place* » (E11)
- Pas avoir, pendant des années pour certains, de ressources financières suffisantes pour un minimum vital.

On peut faire l'hypothèse que les relations avec les interlocuteurs en sont également affectées.

8. Réponse négative et reconnaissance de la personne

Il s'agit ici d'évoquer la non-obtention du statut de réfugié, qui s'inscrit pour beaucoup dans une logique de « rejets » beaucoup plus large : non-reconnaissance de leurs dires, de leurs statuts antérieurs, de leur personne toute entière...

Ainsi, comment accompagner et faire la part des choses entre une décision administrative et la demande de reconnaissance humaine qui lui est sous-jacente ?

« Que ce soit l'amalgame avec la population des exclus, le régime de la survie et du dédale administratif, la victimisation qui produit une réduction identitaire de la personne, l'absence d'échange avec la société civile, ou encore le fait de méconnaître ou de ne pas tenir compte de la culture d'origine, les intervenants sont conscients et très sensibles aux différentes épreuves de reconnaissance traversées par tout demandeur d'asile. Quand c'est possible, ils tentent de bricoler des dispositifs de prise en charge qui fonctionnent comme autant de cadres de reconnaissance. Il s'agit par exemple de favoriser la possibilité de réinvestir des fonctions sociales vraies (parents, parents d'élèves...), mais aussi la participation à des activités, échanges de service, bénévolat, parrainage... »²³.

9. Conséquences de la précarité

La précarité pendant le séjour en France prend de multiples formes et l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile sont, d'une certaine manière, structurellement habités par cette précarité.

Les conséquences de ce qui a été vécu avant d'arriver en France, cumulées ou renforcées par les situations de précarité rencontrées ensuite rendent les demandeurs d'asile vulnérables matériellement, mais aussi psychologiquement.

La précarité, l'attente, l'inactivité, la solitude sont présentées comme les causes d'un mauvais état de santé. « *Normalement, je suis une personne très énergique et dynamique. Ici je reste sans rien faire...* ».

« *La situation difficile a des conséquences sur ma santé, j'ai développé le syndrome « d'apnée »* » (E5).

L'enquêtrice qui avait rencontrée Mme il y a quelques années évoque son affaiblissement actuel du fait de toutes les épreuves traversées et le fait qu'elle semble prendre moins soin d'elle qu'auparavant.

« *Certaines personnes supportent pas trop de problèmes, ils deviennent fou* », « *la vie qu'on est passé, c'est très serré, très bloqué* », « *si comme certaines gens que je connais au foyer, très fermé, si t'es très fermé et que tu connais pas un mot de français, tu parles à personne, seul, tu deviens fou* » (E10)

Ainsi, le rapport de l'ONSMP rappelle que la précarité qui affecte le sujet peut le conduire à l'extrême au mal-être, à la dépression ou au syndrome d'auto-exclusion (pour se protéger de sa souffrance, le sujet

²³ ONMSP, « Santé mentale et demandeurs d'asile en région Rhône-Alpes : Modalités cliniques et inter partenariales – Rapport final », ORSPERE – ONSMP, mars 2005.

se coupe alors de lui-même, s'arrange pour engourdir sa souffrance, fait un effort permanent pour ne pas penser, pour ne rien ressentir, pour ne pas être là) à l'instar de ce qui a été observé chez les personnes très « désocialisées », sans domicile fixe pour la plupart. Le chemin pour revenir parmi les autres et retrouver un projet de vie peut alors être très long et nécessiter d'importants soutiens psychologiques et sociaux.

Des conditions d'accueil et d'accompagnement peu satisfaisantes peuvent donc diminuer ou atteindre les capacités des personnes à s'intégrer en cas d'obtention du statut ou à faire un nouveau projet de vie en cas de décision négative.

Par ailleurs, il est paradoxal de se rendre compte que pendant un temps au moins, un mauvais état de santé peut représenter une des possibilités d'avoir un titre de séjour, même provisoire.

La mauvaise santé est un frein, en même temps qu'elle est une des modalités de prise en compte de la personne, de compassion.

- « *Ma femme est malade, quatre ans toujours hôpital parce que les nerfs vont pas bien, parce que problèmes Arménie, ici aussi problèmes, pas les enfants quelque chose manger...* » (E. 7) Ils ont un titre de séjour grâce à la mauvaise santé de Madame.

Dans l'entretien E8, Madame fait état de beaucoup de problèmes de santé (infarctus avant le départ de Pologne, marche difficilement –hanche déformée de naissance-, problèmes de dos). Pendant plus d'un an ? Elle a dû interrompre un traitement qui avait amélioré son état, car elle n'avait plus de CMU après le refus de la CRR de lui accorder le statut de réfugié. Elle bénéficie maintenant d'un titre de séjour d'un an pour raisons de santé. La carte d'invalidé qu'elle demande est ressentie ici comme une assurance quant à son identité, un apaisement par rapport aux différentes injonctions qu'elle ressent, mais son projet reste d'être active et pas « assistée ».

Il nous semble important de repérer une fois encore que les demandeurs d'asile ne disposent souvent que de cette identité de « victime » pour être reconnus, identité qui peut conduire à une impasse à plus long terme.

IV

VULNERABILITE LIEE A LA SITUATION FAMILIALE

La séparation d'avec leurs enfants est une souffrance énorme pour les demandeurs d'asile, sans doute encore plus difficile à vivre que la séparation d'avec d'autres membres de la famille :

- « *Maintenant ça va, maintenant mon problème c'est les enfants. Comment je trouve moi les enfants ? Comment quelqu'un qui a l'asile, il fait ? Parce qu'avant, normalement, si on demande, les enfants arrivent en 6 mois. Mais maintenant, pas de réponse...* » (E10)
« *J'attends juillet de l'année prochaine et je prends un avocat, parce que moi quatre années en France, cinq années j'ai commencé déjà ; ma dernière fille que j'ai laissée, elle avait six 6 mois*
- elle avait six mois quand vous êtes partie ?
- *oui, elle a grandi maintenant. Tous les enfants ont grandi, même pas respect, t'a même pas dit maman, le jour qu'ils te voient, tu es une autre personne. Si maintenant aux petits, je dis quelque chose ils disent : « maman, ça va comme ça » ; mais si eux sont grands, ils disent : « ah non, tu parles trop quand même », mais ils ont raison, parce qu'eux n'ont pas l'habitude de moi.* » (E10)

Dans ce domaine tout particulièrement, l'attente devient vite insupportable, l'angoisse de l'avenir est particulièrement prégnante quand enfants et parents suivent des destins séparés. Aucune démarche n'est possible pendant la demande d'asile et une fois le statut de réfugié obtenu, elles sont beaucoup plus longues et difficiles que les démarches habituelles de regroupement familial, en partie pour des raisons administratives françaises qui tiennent un peu au faible nombre des demandes, en partie aussi pour des raisons de difficulté de se mettre en contact avec une famille dans un pays troublé ou en guerre.

La difficulté de la séparation explique sans doute aussi que malgré les difficultés et les dangers d'un exil à plusieurs, bien des familles préfèrent partir ensemble si elles le peuvent plutôt que de se diviser.

À l'inverse, la présence d'enfants venus avec les parents leur donne une combativité, un motif d'espoir, des raisons d'avenir, que n'ont pas des adultes seuls. En particulier, la vitesse d'intégration des enfants remplit les parents de fierté et les ancre dans leur pays d'accueil :

■ *« À l'école, elle connaît tout le monde. Même c'est quelqu'un elle aime les gens, elle aime parler. À l'école je pense qu'elle parle plus que tout le monde. » (E1)*

« Je ne peux pas me changer tout de suite, peut-être en cinq ans, en une « bonne française », oublier mes traditions, etc. Je ne peux pas laisser tout ce que j'ai appris avec mes parents pendant des années. Et c'est une question délicate. Je ne peux ni laisser les enfants vivre sans ça en découvrant tout de suite un autre pays, ni les forcer à être des gens Tchétchènes. C'est-à-dire qu'ils vont grandir différemment de nous... Nous avons des enfants formidables, qui mélangent le français et l'ingouche, ils traduisent en français... ! » (E2).

« Nos enfants parlaient anglais à notre arrivée. Ils apprennent très vite, après un mois, c'est eux qui faisaient nos interprètes ! » (E5).

Quand un enfant naît en France, il devient un peu le symbole de cette intégration recherchée, et est souvent un des seuls moments de bonheur dans une période très difficile :

« Le meilleur moment aussi c'est quand I. est né, parce qu'au moment de sa naissance, on était tout seul, G. était avec moi, mais c'était le cas de l'argent, il n'avait pas de crédit, on avait pas d'argent pour appeler quelqu'un qui serait un peu.... . Ca c'était aussi très bien, mais en même temps c'est très difficile, mais heureusement ça c'est très bien passé, l'accouchement et tout, à l'Hôpital Civil. » (E16)

Il subsiste cependant une tension entre l'intégration de fait des enfants à travers leur scolarité notamment et les perspectives incertaines de séjour en France : *« Un de nos enfants est en terminale et l'autre est un champion de boxe qui n'a pas d'avenir, car il ne peut pas quitter le territoire pour participer aux championnats ! » (E5)...*

« Ca fait cinq ans qu'ils sont en France, ils parlent mieux français qu'arménien, ils travaillent bien à l'école » Mme A met en avant leurs dons (dessin, musique pour les petits enfants, esthétique et connaissance des langues pour la fille) « on ne peut pas leur apporter le minimum, et c'est important le minimum déjà quand ils sont petits » (E8).

La catégorie « demandeur d'asile » renvoie à des réalités très différentes selon le profil des personnes. Ainsi parmi l'ensemble des demandeurs d'asile, on peut identifier des « publics fragilisés » à savoir les « personnes isolées » et plus particulièrement les hommes, les « mineurs isolés », les « personnes relevant de procédure prioritaire » ou encore les « déboutés ».

1. Les hommes isolés

70% des demandes d'asile en Alsace émanent de personnes isolées, sachant que parmi celles-ci il s'agit majoritairement d'hommes jeunes. En fait, cette notion de « personne isolée » renvoie à une réalité qui peut être toute autre. En effet il peut s'agir effectivement d'hommes célibataires, mais aussi d'hommes chargés de famille, mais se trouvant en France sans enfants et donc amené à déposer une demande d'asile en leur seul nom.

Ces publics sont rarement considérés comme prioritaires en terme d'hébergement notamment dans un système contraint. Toutefois, il a été constaté une augmentation de la capacité d'accueil dans les structures spécialisées (type CADA) pour ce public. En dépit de cette évolution, ces personnes sont encore souvent hébergées dans des structures d'urgence. Elles font alors part de leur incompréhension de devoir côtoyer des populations marginales, errantes ou encore marquées par l'alcoolisme, la drogue :

- « *D'autres problèmes c'est qu'on nous a mis ensemble avec des gens de ... Bon de provenance... La provenance, ce n'est pas ça qui gêne, mais c'est plutôt le tempérament. Nous avons cohabité ou vécu ensemble avec des gens qui se droguent à longueur de journée ou à longueur de nuit, qui à certains moments commençaient à jeter les seringues dans les douches communes...* » (E14).
 « *On demande l'asile ici en France, on nous amène avec des gens qui boivent de l'alcool, qui fument, tout ça, parfois si tu dors à côté d'eux ils vont..., parfois, ils vont comment on appelle ça ? Ils vont vomir.* » (E19) Cette proximité est souvent vécue par les demandeurs d'asile comme une remise en cause de leur statut et une non-reconnaissance de leur situation (demande de protection).

Une fois la décision de l'OPFRA ou de la CRR obtenue et quelle que soit la réponse (statut de réfugié ou débouté...) ces populations deviennent « transparentes ». Elles disparaissent et se fondent dans l'anonymat avec le risque qu'elles viennent rejoindre les autres populations marginalisées.

2. Les mineurs isolés

Selon la définition du HCR, est considéré comme mineur isolé « un enfant de moins de dix-huit ans, se trouvant hors de [son] pays d'origine, séparé de [ses] parents ou du responsable légal, autorisé par la loi ou la coutume ». Certains enfants sont absolument seuls, d'autres vivent chez des membres de leurs familles.

Les mineurs étrangers isolés doivent bénéficier d'un placement Aide Sociale à l'Enfance (dans le Bas-Rhin, le Foyer de l'Enfance, le Foyer du jeune Homme, le Clair Foyer, les Fougères, le Foyer St Joseph...) ou d'une mesure de protection qui passe par la saisine du parquet ou du juge des enfants et par celle du juge des tutelles. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance réaffirme ce principe à l'article premier : « La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge. »

Selon la loi du 4 mars 2002, un administrateur ad hoc est désigné, en cas d' « absence d'un représentant légal accompagnant le mineur » par le procureur de la République.

Dans le bas Rhin, l'association Thémis peut être désignée comme administrateur ad hoc et assurer la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles.

Une typologie des mineurs étrangers isolés fait apparaître cinq catégories : les mandatés, les exploités, les fugueurs, les errants et les exilés, qui ont le profil le plus légitime du demandeur d'asile, alors que tous déposent une demande, mais n'en relèvent pas.

Face aux problèmes d'identification des motifs donnés par le jeune, le soupçon et la méfiance s'installent et cristallisent sa situation ce qui n'est pas sans conséquence dans sa prise en charge.

Certaines institutions estiment se trouver dans l'incapacité d'apporter une réponse satisfaisante en terme d'accueil et d'orientation à la situation du mineur. Le poids des incertitudes juridiques pèse sur l'organisation d'un parcours d'intégration et fragilise les travailleurs sociaux qui s'insurgent contre « le bricolage » permanent auxquels ils sont contraints.

3. Les personnes relevant de la procédure prioritaire

Il s'agit de personnes déposant une première demande d'asile, dont le pays d'origine est considéré comme sûr, c'est-à-dire qui « veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». En 2005, le conseil d'administration de l'OFPRA a défini douze pays considérés comme sûrs, et a complété cette liste par cinq autres pays en 2006. Mais le choix de certains pays reste très polémique comme la Bosnie-Herzégovine (définie en 2005) quand on sait qu'en 2004, 67,4 % des ressortissants de ce pays ont obtenu un statut de réfugié.

Relèvent également de la procédure prioritaire, les demandes considérées comme frauduleuses ou abusives, ainsi que les demandes de réexamen, notamment quand une nouvelle demande est déposée au regard des nouvelles définitions introduites par la loi du 10 décembre 2003, comme au titre de la protection subsidiaire.

La procédure prioritaire doit théoriquement être traitée dans les quinze jours, ce qui ne donne pas droit à un titre de séjour, mais à un maintien sur le territoire français. En outre, la demande déposée auprès de la Commission des Recours ne suspend pas la mesure d'éloignement, alors qu'il y a une attente de plusieurs mois avant d'être convoqué. Si la personne a été reconduite dans son pays, la Commission prononcera un non-lieu.

Ainsi, le demandeur d'asile relevant de la procédure prioritaire se trouve « sans récépissé » et ne peut être hébergé que par des structures d'urgence du 115. Mais à l'ère des restrictions de la politique d'immigration, la question de l'hébergement est très sensible surtout en période hivernale et risque d'exclure plus encore ce public des dispositifs d'hébergement d'urgence.

L'absence de récépissé ferme tout droit à une allocation financière et précarise le demandeur d'asile qui devient totalement dépendant des associations caritatives et de droit commun.

4. Les déboutés

Toute personne qui n'a pu bénéficier de la reconnaissance du statut de réfugié est déboutée du droit d'asile.

Dans le cadre de la loi du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration, la mission des centres d'accueil prend fin un mois après la notification de la décision de la Commission des Recours des Réfugiés. Le durcissement de la loi a pour conséquence le contrôle des places disponibles en Centre d'Accueil par l'ANAEM, par le biais de listes mises à jour régulièrement.

Une des préoccupations nationales est de tenter de mesurer le nombre de déboutés présents sur le territoire et les enjeux autour de cette question. Ces questions dépendent des politiques gouvernementales et peuvent se décliner notamment en terme de régularisation massive, d'un retour au pays dans de bonnes conditions ou au contraire d'éloignement forcé. La complexité de la demande d'asile pose surtout et avant tout la question de l'éthique dans l'accompagnement et le travail social auprès de ces personnes vulnérables, en très grande précarité.



ACCUEIL ET ACCOMPAGNEMENT PAR RAPPORT À QUELQUES FACTEURS D'INTÉGRATION : LANGUE FRANÇAISE, EMPLOI, LOGEMENT

Les problèmes de l'emploi, du logement et de l'apprentissage du français ne peuvent guère être abordés avant la délivrance du statut puisque par définition, depuis 1991 le demandeur d'asile ne peut obtenir d'autorisation de travail. Ainsi s'il a un emploi c'est de manière illégale sans qu'il soit accompagné pour cela. De même, sauf à avoir des économies considérables, il ne peut louer un logement. L'apprentissage du français est plus fréquent bien que non officiel, ne serait-ce que par les contacts avec les administrations ou d'autres personnes. Il est important de noter qu'un apprentissage du français avant l'obtention du statut de réfugié permet une intégration plus rapide et allège l'attente en permettant de se consacrer à une activité ayant du sens. Cependant, les conditions de l'attente ne sont guère favorables à un apprentissage quelconque.

Concentrés sur l'obtention de leur statut et de leur titre de séjour, il semble aux demandeurs d'asile que la délivrance du statut de réfugié va résoudre tous leurs problèmes. C'est en partie vrai puisque désormais en sécurité en France, ils vont pouvoir se consacrer à leur intégration. Mais souvent leurs forces ont été usées par la longue lutte pour obtenir ce sésame et commencent à défaillir. En outre, même si cela paraît indécent par rapport aux déboutés qui luttent pour leur simple survie, on peut presque dire que leurs problèmes ne font que commencer. Il n'est du reste pas rare que certains se permettent alors de s'effondrer peu après l'obtention du statut, se sentant enfin à l'abri.

Dans notre étude, nous avons rencontré une proportion relativement importante de réfugiés statutaires, ou d'admis au séjour à un autre titre, ces personnes étant moins réticentes pour témoigner de leur parcours, l'enjeu de la délivrance du droit au séjour n'existant plus. Tous témoignent de difficultés plus ou moins grandes dans cette nouvelle situation et d'un décalage entre la situation attendue après une installation en France et la réalité affrontée :

- *« C'est le moment le plus difficile, après le statut et on attendait jusqu'au début de ce mois, la semaine dernière. C'était le RMI qui était enfin arrivé et on nous a dit qu'on avait eu de la chance parce que d'autres attendent deux trois mois, quand le dossier n'est pas complet, ils ne donnent pas tout de suite. Mais pour nous peut-être c'est déjà... » (E16)*

Trois domaines semblent particulièrement importants :

- L'apprentissage ou le perfectionnement du Français,
- L'obtention d'un emploi,
- L'obtention d'un logement autonome.

Nous aborderons ces trois thématiques, dans cet ordre plus ou moins chronologique dans les trajectoires classiques des réfugiés.



LA MAITRISE DU FRANÇAIS

Plusieurs réfugiés interrogés connaissaient le Français avant leur arrivée et cela a pu être une des raisons du choix de leur destination :

■ « *Oui comme je parlais français je préférais venir ici et pas en Allemagne et pas en... dans un autre pays. La langue c'est ce qui est important. Surtout quand je suis arrivée, je ne parlais pas, depuis mes études il s'est passé beaucoup de temps et je n'ai pas beaucoup pratiqué. Mais après quand nous sommes arrivés, c'était... avec la pratique...* » (E16).

« CG : mais vous saviez déjà le français ?

Oui, parce que je viens d'un pays francophone, c'est pour ça et j'ai fait des études supérieures »

(E24)

« *Mais je connais, je l'ai étudié, mais à cause de la guerre c'est tout mélangé, je dois tout reconstruire...* » (E2)

ou a contrario :

« *Oui, je suis parti en Allemagne, car je ne connaissais pas un mot de français mais allemand* ». (E13)

Mais ainsi que le souligne la première interlocutrice, les connaissances demandent à être actualisées pour pouvoir pratiquer la langue quotidienne. Et pour d'autres, l'apprentissage est plus laborieux :

« *Oui. C'est terrible je n'arrive pas à construire les phrases bien comme il faut...* »

« *C'est une structure, c'est un son l'un après l'autre...* » (E2).

« *Je comprends tout, je commence à m'exprimer, mais dès qu'il y a une difficulté, je passe en anglais, c'est plus facile* » (E8).

Qu'ils ne soient pas francophones ou qu'ils aient simplement eu besoin d'un perfectionnement, la longue période d'inactivité due à l'attente d'une réponse a généralement été mise à profit pour apprendre ou se perfectionner en français :

« CG : et donc, ça vous a quand même aidé d'apprendre le français ici ?

- *oui, j'ai fait le droit des affaires en Algérie, en français et en arabe. De toute façon, le prof il m'a dit de venir ici tous les jours ; c'est pas la peine que je foute rien* » (E24)

« *C'est le traducteur du FJT qui m'a aidé. Mais au bout de quatre mois j'étais en mesure de vérifier la traduction* » (E13)

« *Je commençais à apprendre le Français, bien sûr, pour savoir me défendre* » (E13)

Mais en fait, il n'est pas toujours facile de trouver des cours pendant cette période, ils ne sont pas prévus officiellement et sont uniquement donnés bénévolement. Ceux qui sont trop pris par leurs problèmes de survie, ou préoccupés par leur situation personnelle ou familiale, n'ont pas toujours la possibilité d'en profiter. Dans les entretiens qui ont été menés, seule une personne qui a obtenu son statut de réfugié en trois semaines, cas très exceptionnel, souligne le dynamisme dont elle disposait encore : « *J'étais plein d'énergie pour m'intégrer dans la société* » (E13).

Cette citation conforte donc une des hypothèses posées dans cette étude, à savoir que plus est réduit le temps d'attente pour obtenir le statut, plus sont préservées les chances d'intégration.

Les personnes interrogées n'ont pas connu pour la majorité d'entre elles la nouvelle expérience du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI), introduite à titre expérimental en Alsace courant 2003 puis généralisée par la suite. Cependant, au vu des trajectoires qui nous ont été relatées, nous pouvons dire que cette procédure n'est absolument pas adaptée au cas des réfugiés ou des personnes régularisées. En effet la plupart d'entre elles ont dû acquérir au moins un français de survie qui les écarte a priori des possibilités de cours. Le niveau d'exigence étant extrêmement bas, uniquement apprécié sur l'expression orale et absolument pas sur les capacités à l'expression écrite, très rares sont ceux à même d'être éligibles à une formation linguistique à ce titre.

Or l'introduction du CAI a asséché presque complètement les fonds disponibles pour l'apprentissage linguistique et il n'existe que quelques formations de perfectionnement, soit des cours de perfectionnement à

visée professionnelle et subventionnés par la région, soit des formations basiques de proximité, surtout à destination des femmes, toutes en nombre bien insuffisant pour pouvoir répondre aux besoins.

De ce fait, les personnes ayant acquis un droit au séjour peinent pour obtenir les connaissances en français suffisantes pour leur intégration professionnelle. Ceci est d'autant plus vrai qu'elles ont un bagage en formation souvent très élevé pour ce qui concerne notre échantillon, rendant d'autant plus indispensable une connaissance approfondie du français pour pouvoir le valoriser.

II LA RECHERCHE D'UN EMPLOI

Alors que c'est souvent une véritable souffrance pour les demandeurs d'asile de ne pas pouvoir travailler faute d'autorisation de travail, donc ne pas pouvoir s'occuper ainsi l'esprit et devoir se sentir à charge, le fait d'avoir accès aux emplois salariés par l'obtention du statut ne résout pas tout.

Plusieurs facteurs expliquent cette difficulté :

- Connaissance insuffisante du français dont nous avons parlé dans le paragraphe précédent. Certains en ont une conscience très aiguë :

■ *« J'avais commencé le stage dans le but de perfectionner mon français pour tôt ou tard, avoir un emploi que j'ai aujourd'hui. » « J'ai fait une formation linguistique payante dans le but de perfectionner mon français afin de trouver tôt ou tard un emploi que j'ai aujourd'hui, et d'exercer ce métier que j'adore, interprète » (E13). Ce réfugié a payé par lui-même une année de cours de Français à l'Université Populaire pour pouvoir progresser.*
« Non, non, c'est impossible de trouver rapidement. Le premier problème c'est la langue. J'ai cherché partout. Après j'ai demandé à faire un stage de formation chez « Emergence ». J'ai fait un stage de trois mois. » (E2)

- Non-reconnaissance ou absence de diplômes, un problème particulièrement fréquent en France :

■ *« Oui, là je me suis dit, j'ai pas de diplôme, mais en plus, ici en France quand vous avez un diplôme vous arrivez facilement à trouver un travail, que quand vous avez pas un diplôme, pour trouver un travail c'est difficile. Et avec un diplôme il y a plus de chance de trouver un travail. Sans diplôme vous faites du n'importe quoi, avec le diplôme, vous savez déjà qu'est ce que vous voulez faire. » (E1)*
« Je dois étudier ici pour avoir une équivalence de mon diplôme d'entraîneur. J'ai une licence internationale, normalement je suis reconnu partout, mais en France on me dit que mon diplôme n'est pas valable » (E2).

- Manque de pratique du métier en France et accès tardif sur le marché de l'emploi :

■ *« Comme j'ai trente-huit ans, je n'ai pas le temps d'étudier » (E2).*
« Maintenant surtout le problème c'est chercher du travail. Par exemple, nous sommes très, très contents, très heureux d'avoir le statut, mais maintenant qu'on a le statut, c'est de nouveaux problèmes, surtout c'est difficile à...comment dire, à commencer. Comme c'est quelqu'un, par exemple, qui a vécu jusqu'à trente-trois ans, rien faire, tu commences maintenant, par exemple quand nous cherchons un emploi, « vous n'avez pas travaillé jusqu'à maintenant ? » « Non », on n'avait pas le droit jusqu'à maintenant de travailler, bien sûr. » (E16)

■ Ignorance des démarches à effectuer :

- « Oui, oui, ça aussi on savait pas, je savais pas avant qu'il fallait déjà avoir une expérience » (E16)
« Et donc à l'ASSEDIC parfois il y a des choses qu'ils ne disent pas, il faut demander, parce qu'on comprend pas » (E18).
« C'est surtout le premier mois qui est difficile, et qu'il faut aussi comprendre le fonctionnement. Par exemple, on ne sait pas, comment il faut chercher le travail, comment...
L'assistante sociale nous a expliqué un petit peu, mais comme j'ai compris, il faut y aller très souvent, un petit peu forcer, « moi je veux ça, je veux ça » pour un peu insister, sinon quand on est allé une fois, elle nous a posé une question, c'était très simple. » (E16)

■ Problème de garde des enfants :

- « Je voulais faire avant, aide soignante, mais avec les horaires avec ma fille ça m'arrange pas. En plus l'école, il n'y a pas de cantine, ici à Schiltigheim. Voilà. » (E1)
« Mais le problème, c'est qu'il garde aussi les enfants, parce qu'il peut aussi travailler là où je travaille, comme balayeur en attendant qu'il cherche un autre travail, mais le problème c'est qu'il faut chercher les enfants tous les deux à six heures, je lui ai dit cherche un travail qui correspond aux horaires. » (E18)

■ Problèmes de santé, souvent aggravés par la longueur de l'attente :

- « Oui, et après ma femme elle est malade, ma femme entrée hôpital, elle est malade, quatre ans toujours hôpital parce que les nerfs vont pas bien, parce que problèmes Arménie, ici aussi problèmes, pas les enfants quelque chose manger » (E7).
« Déjà elle peut pas travailler parce que problèmes de santé, problèmes de dos, problèmes cardiaques, beaucoup de problèmes de santé » (E8).
Mais très rapidement les personnes ont conscience que si elles veulent avoir un travail satisfaisant financièrement, elles doivent passer par des formations supplémentaires, qu'il est parfois difficile de trouver. Plusieurs ont fait état de la difficulté de vivre avec de tout petits salaires :
« Parce que nous voulons en même temps faire un peu la formation, pour trouver un bon travail, par exemple je sais pas... En tout cas, on veut un bon travail pour avoir de l'argent plus que le RMI et pas le même que le RMI et si tu travailles tu travailles pas il n'y a pas de grande différence. » (E16)
« Je touche le SMIC c'est pour cinq personnes avec trois enfants c'est presque impossible de vivre. » (E2)

Ce qui explique leur désir de se former :

- « Mais pour nous, ce qui est important si nous cherchons du travail, c'est la formation. » (E16)
« L'année passée, j'avais fait une formation pendant trois mois, découverte des métiers et l'action sociale et après j'ai fait la remise à niveau en français pendant six mois. Et là je pense je vais faire un BTS en comptabilité gestion. Et là j'ai même le formulaire que j'ai reçu, il faut que je lise d'abord, pour voir. » (E1)
« Après je passe chez l'ANPE, pour faire une formation, parce que de toute façon, j'ai besoin de travail sûr, de l'argent, du travail pour rester tranquille, quoi ! J'ai fait une formation dans l'hôtellerie, restauration, dans un centre à la Meinau, j'ai fait quatre mois de formation dans la cuisine, j'ai la main à la cuisine ! » (E24)

Les réfugiés se heurtent de plus aux mêmes problèmes de recherche d'emploi que n'importe qui dans une conjoncture qui n'est pas brillante :

- « Mais jusque-là je travaille pas encore, là il faut que je cherche, que je trouve d'abord du travail pour que je me prenne en charge, il y a tout ça... Je cherche, je suis en train de chercher, mais jusque-là j'ai pas encore tombé dessus » (E20)
« Je suis allée à l'ANPE, aux ASSEDIC, je passe toujours là-bas ; j'ai demandé aux gens, aux agences où je peux passer. Une agence, on a discuté, ils m'ont acceptée et je travaille pour eux maintenant, je travaille pour le nettoyage (...) depuis septembre, c'est des contrats de deux ans. C'est des contrats d'un an et si ça marche c'est renouvelé. C'est vingt-cinq heures, mais moi je cherche le temps plein... » (E18)
« Là je travaille comme extra et ça fait deux mois que ça bouge pas trop, il y a pas trop de travail. Dans un hôtel comme femme de chambre. » (E1)

Cela les handicape alors pour leur recherche de logement.

III

TROUVER UN LOGEMENT

La situation pour les réfugiés ou les personnes venant de recevoir une autorisation de travailler à un autre titre est paradoxalement peut-être un peu meilleure que celle d'autres populations à qui il est quasi impossible de trouver par elles-mêmes un logement sans avoir auparavant un emploi, ou des connaissances personnelles solides. En effet souvent, les réfugiés se trouvent au sein d'un réseau qui facilitera leurs recherches voire les effectuera à leur place. Ainsi, dans notre échantillon, au moins trois familles ont pu bénéficier d'un glissement de bail, c'est-à-dire que l'association qui les hébergeait jusque-là, à partir du moment où ils ont des ressources leur permettant de payer un loyer, leur transfère le bail après quelques mois, au terme d'un accord avec le bailleur social. Celui-ci demande une prolongation du suivi social de quelques mois supplémentaires en échange de cette opération. Cela permet à ces familles de s'équiper peu à peu de manière un peu moins sommaire et rendent les meubles mis à disposition par l'association, souvent assez sommaires :

- « Par exemple, nous avons trois lits pour les enfants, une table, cinq chaises, etc. Et un jour mon mari a demandé un canapé et des fauteuils pour bien s'installer, parce que ça faisait six mois qu'il s'asseyait par terre. » (E2)

Trois autres familles de l'échantillon étaient, au moment de l'entretien, hébergées dans le même foyer qui les accompagnait dans les recherches de logement et les autorisait à rester jusqu'à ce que cette recherche aboutisse. À l'époque des entretiens, la circulaire prévoyant la sortie des CADA des personnes ayant obtenu leur statut n'existait pas encore ce qui permettait ce travail. Aujourd'hui le problème se poserait sans doute différemment pour plusieurs des familles qui ont été rencontrées et seraient plus fréquemment dans ce type de situation :

- « À partir du moment où j'ai obtenu mon statut de réfugié, je me suis trouvé dans l'obligation de quitter le Foyer sous un délai de trois semaines », proposition de partir dans un CPH dans une autre région « moi, j'ai dit non, j'avais peur de perdre ma personnalité et disparaître en tant que moi-même. Je ne voyais pas de perspective pour trouver un emploi autrement qu'à Strasbourg » (E13).

Ce réfugié, ainsi qu'une autre famille de notre échantillon, ont trouvé un appartement privé, bien que pour l'un comme pour l'autre le réseau de relations ait aussi joué :

- *« Cette femme m'a trouvé ce logement durant trois jours, elle a avancé la caution, elle a tout fait, négociée avec le propriétaire pour que je puisse attendre le FSL, les aides de logement, et elle m'a donné un coup de pouce. » (E13)*
« Monsieur trouve un appartement F2 chez un propriétaire turc : Monsieur parle turc, il a acheté des meubles. « L'appartement, c'était un rêve ». « Au bout de quelques mois, ils ont récupéré un appartement, des Tchétchènes qui ont eu leur statut. Le propriétaire est très gentil, l'appartement très bien et pas cher (500 € avec charges, chauffage collectif) ». « Aujourd'hui, c'est important de changer d'appartement, car la famille s'agrandit. Il est difficile de trouver par bailleurs sociaux : peu de ressources et c'est très long. Par bailleurs privés, c'est encore plus difficile, car il n'y a pas de garant » (E17).

Mais outre le fait que, depuis qu'ont été menés les entretiens, la situation s'est beaucoup modifiée du fait de nouvelles réglementations, il faut souligner que la manière dont nous avons eu les contacts avec les personnes interrogées a induit un très grand biais. En effet, à part les demandeurs d'asile encore en cours de procédure et hébergés en foyer ou en hôtels qui ont accepté de nous répondre, les autres noms nous ont été communiqués soit par des assistantes sociales de secteur qui ne pouvaient connaître que des gens déjà installés, soit par des foyers ou des associations qui suivaient les personnes et les aidaient dans leurs démarches de recherche.

Chapitre IV

Préconisations

Nous tenons à rappeler que de nombreux acteurs ont déjà travaillé collectivement pour élaborer des préconisations en vue d'améliorer le droit d'asile. Nous nous appuyons non seulement sur nos entretiens et nos observations, mais aussi sur ces travaux et notamment : les directives européennes en termes de normes minimales pour l'accueil et la mise en œuvre des procédures, les préconisations élaborées par un collectif d'associations françaises et publiées par Forum Réfugiés, les préconisations élaborées en automne 2006 par la FNARS à l'occasion de la parution de son « livre blanc ».

Les préconisations qui suivent ne portent pas sur des propositions politiques de modification de la législation ou du dispositif institutionnel, mais sur une meilleure mise en œuvre de l'existant. Elles ont été travaillées avec les acteurs locaux lors de quatre demi-journées de séminaire en décembre 2006.

Ces préconisations concerneront l'information, la formation, le partenariat, le public vulnérable et enfin l'éthique.



PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE D'INFORMATION

Tout au long de l'étude, l'importance de garantir une bonne information autant sur la procédure, sur les droits économiques et sociaux que sur le dispositif d'accueil est apparue comme un incontournable. Cet objectif est primordial et sa mise en œuvre gagne à être régulièrement réévaluée.

Rappelons, pour commencer, la directive européenne (parue le 16.02.2003) relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Elle revient dans son article 5 sur l'information dans les termes suivants :

1. Les États membres garantissent que des informations sont fournies aux demandeurs sur les organisations ou les groupes de personnes qui assurent une assistance juridique spécifique et sur les organisations susceptibles de les aider ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier, y compris les soins médicaux. Les États membres informent, au minimum, les demandeurs d'asile, dans un délai raisonnable n'excédant pas quinze jours après le dépôt de leur demande d'asile auprès de l'autorité compétente, des avantages dont ils peuvent bénéficier et des obligations qu'ils doivent respecter eu égard aux conditions d'accueil.
2. Les États membres font en sorte que les informations prévues au paragraphe 1 soient fournies par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont les demandeurs sont censés avoir une connaissance suffisante. Le cas échéant, ces informations peuvent également être fournies oralement.



L'INFORMATION EN DIRECTION DES DEMANDEURS D'ASILE

Nous avons vu tout au long de cette étude à quel point il est important de garantir une bonne information autant sur la procédure, sur les droits économiques et sociaux que sur le dispositif d'accueil.

L'enjeu de l'information sur le droit d'asile, sur sa mise en œuvre locale, est essentiel autant pour les demandeurs d'asile que pour ceux qui les accompagnent et cela notamment dans le contexte d'évolution rapide de la législation et de transformation du dispositif d'accueil. Sa mise en œuvre gagnerait ainsi à être régulièrement réévaluée, mais il serait sans doute bon qu'une association en particulier se sente responsable de cette évaluation et soit missionnée pour ce faire par les autres, du moins en ce qui concerne l'information en direction des demandeurs d'asile.

Actuellement, il existe un livret d'accueil du demandeur d'asile conçu par l'association Forum Réfugiés, disponible dans plusieurs langues. Il récapitule à destination de tous les demandeurs d'asile présents sur le territoire les informations générales concernant la procédure et les droits économiques et sociaux. En

dernière partie, il est prévu d'y faire figurer les structures d'accueil locales avec leurs contacts. Notre étude a montré que la diffusion de ce livret n'est pas assurée régulièrement (elle l'a été par moment à la Préfecture) et que le document avec les contacts locaux reste à construire.

Préconisations :

- Ce document d'information à destination des demandeurs d'asile constitue un premier levier indispensable pour l'accès au droit, quelle que soit la situation de la personne. La Préfecture, comme représentant de l'État en charge de la demande d'asile, mais aussi comme passage obligé de tous les demandeurs d'asile, nous paraîtrait la mieux placée pour assurer ce rôle de diffusion (reprographie du livret et distribution systématique aux différents guichets)
- Un document synthétique sur les contacts locaux devrait y être adjoint : liste des structures et associations utiles dans un premier temps avec leurs principales attributions et leurs coordonnées (adresses et téléphones). Pour éviter les difficultés liées aux mises à jour, ce document devrait rester assez général et ne comporter que les coordonnées et les missions des différents organismes cités. Il paraîtrait logique que ce soit la même association missionnée pour l'évaluation de l'information qui se charge aussi de la rédaction de ce document.

II

L'INFORMATION EN DIRECTION DES ACCOMPAGNATEURS SPECIALISES DANS LA DEMANDE D'ASILE

Compte tenu de ce qui a été dit tout au long de ce travail, les accompagnateurs doivent pouvoir disposer d'une vue d'ensemble de la législation actualisée, des enjeux spécifiques à tel ou tel aspect, mais aussi être en mesure de situer leurs interventions par rapport aux partenaires.

Aussi il serait sans doute bon que puissent être proposés :

- Des temps de travail collectifs sur l'analyse des aspects juridiques et leur prise en compte locale. Pour alléger l'organisation, chaque structure intéressée pourrait par exemple recevoir les autres à tour de rôle.
- La mise en place d'une cellule de veille juridique : le poste HCR mis à disposition de l'association Forum Réfugiés à Lyon rend possible un travail de veille, de questionnement et de mise en forme d'informations qui est utile à de nombreuses structures même spécialisées leur permettant d'avoir un interlocuteur pour actualiser les connaissances et apporter des conseils ou une orientation rapide aux différents partenaires. Mais il serait sans doute intéressant de pouvoir disposer du même outil à l'échelon local. L'initiative du CLAPEST, de CASAS et de la CIMADE, tentant de créer un poste mutualisé de juriste, va dans ce sens.
- La conception d'un espace ressources plus large, accessible sur internet, alimenté par tous les participants. Il s'agirait de mutualiser les connaissances des uns et des autres sous une forme qui ne nécessite pas trop de moyens du type « google groupe » hébergé par une structure déjà identifiée qui combine des informations locales et des liens avec d'autres sites, mais avec une personne chargée d'effectuer les mises à jour. Il serait imaginable par exemple que si le projet de veille juridique peut voir le jour, la personne qui en est chargée assure également les mises à jour. Son contenu pourrait porter sur :
 - L'aspect juridique déjà évoqué : modifications successives apportées aux procédures, liens avec les sites internet existants : GISTI, Forum Réfugiés, France Terre d'asile, Terra, Comede, Primo Levi, Réseau éducation sans frontières, OFPRA, CNDA, HCR et en sus les partenaires locaux,
 - Des informations plus larges : bibliographiques, actualités associatives,
 - Les indications locales par exemple sur les personnes ressources pour tel ou tel aspect : foyers ASE pour mineurs isolés, etc.

Nous proposons la diffusion régulière d'informations par le biais de formations sur les aspects juridiques ainsi que sur le dispositif d'accueil, formations ciblées sur la situation locale. Là encore, les premières propositions du service « hébergé » par le CLAPEST paraissent intéressantes à cet égard (formations courtes, ciblées, possibilité de prise en charge par la formation continue). Ces aspects seront développés dans les préconisations sur la formation.



PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE DE FORMATION

En matière de formation, il est nécessaire de distinguer deux cas de figure selon que les acteurs sont spécialisés dans la demande d'asile ou bétotiens en la matière.

En effet les demandeurs d'asile ne rencontrent pas seulement des acteurs spécialisés. Ils sont souvent amenés à être en contact avec des travailleurs sociaux ou des bénévoles associatifs dans des secteurs d'habitation, des foyers, des organismes caritatifs, qui s'occupent habituellement d'un tout autre public et qui ne sont amenés à côtoyer des demandeurs d'asile ou des réfugiés que de manière épisodique, voire même anecdotique.

Dans ce cas l'enjeu de la formation se situe surtout au niveau des demandeurs d'asile qui pourront être plus ou moins bien accueillis et orientés selon qu'ils s'adresseront ou non à des personnes ayant un minimum de connaissance et de réseau partenarial.

Pour ces **acteurs non spécialisés**, deux obstacles sont possibles :

- Le manque d'intérêt et de motivation par rapport à un public considéré comme difficile du fait de l'absence de réponses institutionnelles satisfaisantes, de la prise de conscience de la nécessité d'une connaissance juridique et d'un réseau partenarial très particulier, deux choses très mouvantes dans le temps, et de la difficulté de communication linguistique. Cela peut se rencontrer y compris chez des acteurs pourtant confrontés très régulièrement à un public de demandeurs d'asile qu'ils préféreraient pouvoir éviter.
- La difficulté d'actualiser et les connaissances et le partenariat, quand le nombre de demandeurs d'asile rencontrés est faible et qu'entre deux contacts le contexte a pu considérablement évoluer dans tous les domaines.

Si les acteurs sont relativement conscients du premier obstacle et peuvent quelquefois exprimer clairement leur impuissance et leur répugnance à aborder une problématique qui semble a priori extrêmement compliquée et peu gratifiante, il est plus rare qu'ils se rendent compte des dégâts que peuvent faire des connaissances devenues obsolètes pour l'orientation ou le traitement de questionnements apportés par les demandeurs d'asile ou même les réfugiés.

La formation demandant une motivation certaine, il est difficile de la proposer à des personnes peu intéressées, même si elles sont très concernées par la problématique des demandeurs d'asile. De plus, les formations étant le plus souvent rares et compliquées à obtenir, les personnes peuvent préférer se former dans d'autres domaines.

Cependant, il est remarquable de noter que le fait d'évoquer ce sujet et de le démystifier, de donner des informations pratiques permet de dédramatiser la question et de remotiver un certain nombre d'acteurs qui feront ensuite spontanément l'effort de se tenir au courant des évolutions. C'est pourquoi la formation et la réactualisation des connaissances dans ce domaine restent un enjeu fort et qui ne doit pas être abandonné.

La façon dont est donnée cette formation et l'organisme qui la dispense doivent être soigneusement choisis. En effet une formation trop technique sera décourageante et ne donnera pas les outils courants nécessaires au traitement quotidien des dossiers. De même un organisme très pointu de type HCR peut-être ressenti comme trop spécialisé et hors de portée.

Ce qui semble le plus profitable est soit de faire fonctionner des organismes spécialisés, mais locaux, qui appartiennent eux-mêmes au réseau que l'acteur doit se constituer et permettront plus tard des échanges fructueux et facilités, soit de faire faire la formation par des homologues motivés et formés appartenant au même genre d'institution que les acteurs désireux d'en savoir davantage, et ayant le même langage et la même culture professionnelle, ce qui rendra d'autant plus convaincante leur intervention et permettra de relativiser les difficultés.

La formation est un des enjeux les plus forts pour ce qui est de la légitimité des **acteurs spécialisés** dans le champ de la demande d'asile. En effet, les tâches d'accueil et d'hébergement étant toutes déléguées par l'État à des institutions privées et subventionnées pour cela, une vive concurrence en est la conséquence logique. La différence se fera donc sans doute au niveau du coût de la prise en charge qui doit être le moindre possible, mais aussi en fonction d'une compétence qui doit être la meilleure possible ; il est quelquefois heureusement arrivé qu'une structure peut-être mieux-disante au niveau du coût soit cependant écartée du fait d'une compétence insuffisante.

Mais l'expertise dans le domaine de l'asile est difficilement évaluable. Le plus souvent, ce sont les acteurs spécialisés entre eux qui se reconnaissent implicitement des compétences et des spécialités, voire qui arriveront à fonctionner en synergie dans certains cas. Cela ne les empêchera pas pour autant de se concurrencer à d'autres occasions quand des financements seront en jeu.

Comment évaluer le degré de connaissance d'un organisme en matière d'asile ? Cela est d'autant plus difficile que les acteurs d'une même institution ne sont pas toujours tous d'un même niveau, n'ont pas la même expérience. Les diplômes initiaux ne sont que d'une relative utilité, c'est surtout la pratique quotidienne et la connaissance des jurisprudences ainsi que la connaissance du réseau local et national qui vont être déterminantes. Un des enjeux de la formation des acteurs spécialisés sera donc la manière dont l'information et les connaissances peuvent être partagées au sein d'un même organisme : plus les échanges seront nombreux et pensés, plus la qualification des acteurs aura des chances d'être homogène et actualisée rapidement. Une organisation très cloisonnée ou hiérarchisée ne semble pas être favorable à cet échange d'expérience.

Au-delà de la formation interne à un organisme et qui doit être continue, se pose la question de la formation externe sur des questions précises et spécifiques par exemple sur des changements législatifs, l'approfondissement de questions jurisprudentielles, la connaissance de tel ou tel pays ou région d'origine ou la politique conduite en matière d'asile dans d'autres pays. Dans un contexte où la réglementation relative aux étrangers d'une façon générale et aux demandeurs d'asile plus spécifiquement, s'organise de plus en plus au niveau européen, il n'est pas indifférent de savoir quelles nouveautés émergent dans d'autres pays d'Europe, car cela permet d'anticiper des réactions ou des stratégies qui risquent de s'appliquer peu de temps après en France.

Il serait important que les connaissances acquises dans ce domaine ne soient pas vues comme un avantage concurrentiel par rapport à d'autres organismes de la place, mais qu'elles puissent être partagées dans tout le réseau local et permettent même éventuellement des actions communes ou la constitution d'un rapport de force efficace dans les négociations avec les pouvoirs publics. L'idéal serait que les organismes spécialisés d'une même région ou d'un même département puissent envoyer des acteurs de façon groupée dans des formations déjà organisées au niveau national, ou travaillent ensemble à monter des formations locales. Cela permettrait de renforcer le partenariat et les synergies possibles, de permettre que la concurrence inévitable soit objectivée et qu'une meilleure connaissance des acteurs entre eux permette de lever des incompréhensions ou des préjugés.

Il est nécessaire d'ajouter encore une catégorie spécifique qui est également en contact avec les demandeurs d'asile : celle des **administratifs**.

Il s'agit d'une part du personnel de préfecture et d'autre part du personnel de l'ASSEDIC et de la Sécurité Sociale auxquels tous les demandeurs d'asile ont à faire d'une manière ou d'une autre.

Dans leur cas la formation préconisée ne portera pas sur la connaissance de texte ou sur des orientations plus ou moins pertinentes, mais plutôt sur la nécessité d'un accueil digne. Nous serons amenés à développer un peu ces questions dans le paragraphe sur l'éthique, mais cependant il est indispensable de mentionner ce point dans la question des formations, car souvent le sentiment est donné d'une insuffisance dans ce domaine. Plus que tout autre ce personnel est amené à subir la pression du nombre de sollicitations, car les demandeurs d'asile sont contraints de par la procédure de passer par eux. Donc ils auront à faire à un public plus nombreux que les foyers ou les associations qui eux n'accueillent qu'une partie des demandeurs d'asile. Si la lassitude de ces agents est compréhensible, ils semblent souvent peu conscients du fait que de faire revenir à plusieurs reprises des demandeurs d'asile à cause d'un papier ou d'une précision qui manquent, ne fait que leur générer du travail supplémentaire. Cela leur éviterait sans doute aussi des réactions agressives de la part des demandeurs d'asile souvent poussés à bout par les conditions d'attente déplorables qu'ils subissent et désespérés de devoir les subir à nouveau.

Il a pu aussi être constaté qu'un certain nombre de ces agents ignorent souvent les conditions de vie et les problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile avant leur venue en France puis au cours de la procédure. S'ils ne sont pas directement concernés par ces problématiques dont ils ne sont pas responsables, une connaissance du sujet leur permettrait d'avoir une attitude plus équitable et humainement plus adaptée, ce qui ne pourrait qu'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'asile. Plusieurs d'entre eux ont du reste évoqué leur indignation et leur incompréhension dans les entretiens que nous avons pu mener : *« C'était surtout très, très dur au début. Il fallait aller presque la mi-nuit pour prendre les files, et c'était avant qu'ils fassent cette (inaudible) qu'il faut faire la photocopie du récépissé, avant de ça, G. il allait à 4h, je venais à 8h pour entrer.... »* (E16).

Une session de deux ou trois jours sur les origines des demandeurs d'asile et sur les attitudes à favoriser vis-à-vis du public permettrait probablement de sensibles améliorations. Il serait sans doute intéressant que ces formations puissent être organisées avec un public mixte et des personnes venant d'associations, à la fois pour permettre aux agents d'avoir un point de vue décentré sur leur travail, et aussi permettre au monde associatif de mieux prendre conscience de la difficulté des conditions de travail de ceux-ci.

Cependant, ces formations pourraient sans doute aboutir à une amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile : files d'attente interminables démarrant avant même l'ouverture des guichets, respect de la confidentialité, exactitude et fiabilité des renseignements donnés pour éviter agressivité et multiplicité des allées et venues.

Enfin pour terminer ce paragraphe sur les formations, il semblerait opportun pour toute personne en contact avec le public demandeur d'asile de pouvoir avoir la possibilité d'une « **supervision** » sous forme de groupe de parole par exemple. Certes cela paraît utopique quand on voit les difficultés à financer des mesures qui paraissent bien plus vitales, cependant les associations qui ont pu mettre ce genre d'action en place soulignent toutes le bénéfice qu'en retirent leurs membres : réflexion et prise de distance, pratiques améliorées par un regard extérieur, déculpabilisation et étayage professionnel. Il serait sans doute tout à fait intéressant que ce genre de prise de recul puisse se faire de manière interinstitutionnelle pour en réduire le coût et permettre une meilleure connaissance mutuelle.



PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE DE PARTENARIAT

Le partenariat et la formation sont deux aspects très imbriqués de ce qui constitue l'identité d'un organisme, sa « marque de fabrique », son style d'intervention. Dans le paysage strasbourgeois de la demande d'asile, le partenariat est important pour tous les organismes, mais pour les plus petits, il est absolument vital.

Les niveaux d'intervention et les méthodes peuvent différer considérablement, selon l'objet de l'organisme, sa taille et son organisation interne. Une petite association d'accueil de demandeurs primo-arrivants ne fonctionnera pas comme une structure d'hébergement de réfugiés et leur partenariat pourra être substantiellement différent. Cependant, certains partenaires sont quasiment incontournables, c'est le cas par exemple de la Préfecture ou de l'OFPRA. Mais là où l'une sera contrainte à des négociations continues, à des sollicitations diversifiées, l'autre n'aura que de la gestion administrative avec des enjeux bien moindres.

De même, les rapports avec les financeurs et les donneurs d'ordre sont, dans le cas d'une grosse structure, quasi quotidiens. Ils permettent une bonne connaissance mutuelle, mais signent également une interdépendance, les uns prenant les décisions, les autres les appliquant selon leur interprétation. Pour une structure plus légère, les relations sont plus distendues et occasionnelles, la connaissance mutuelle sera plus superficielle, les enjeux financiers plus réduits et la marge de manœuvre plus importante.

Dans un milieu aussi réduit que le microcosme strasbourgeois, il est impossible que co-existent deux structures ayant les mêmes missions, le même public et les mêmes sources de financement. Pour que chacun puisse avoir sa place, il faut que les rôles soient différenciés, fut-ce légèrement, que le créneau occupé diffère suffisamment de celui des collègues pour ne pas risquer une mise en concurrence continue. C'est beaucoup sur des questions de partenariat que ces différences s'articulent, certains exploitant au maximum une certaine proximité avec des bailleurs sociaux, d'autres tirant parti de relations anciennes dans les sphères du pouvoir, d'autres encore entretenant des liens privilégiés avec des associations homologues travaillant au niveau national et en tirant une connaissance approfondie de leur champ d'action. Le travail effectué par Migrations-Santé, le réseau RESPIRE, l'association Notre-Dame et CASAS et financé par les fonds du FER (Fonds Européen pour les Réfugiés) constitue un début intéressant de mutualisation des connaissances et de complémentarité des actions.

Cependant, le partenariat ne se crée guère de manière spontanée. À part quelques activités de base inévitables, ce qui fait la différence en matière de partenariat c'est le réseau que chacun des membres d'une structure entretient avec son milieu d'action. Or ce réseau est très peu institutionnel. Il est bien plutôt le fait d'interaction entre des individus qui par connaissance personnelle, voire même familiale, par expérience, par curiosité, entretiennent des relations avec d'autres personnes utiles. Si le partenariat peut éventuellement tirer parti d'un réseau personnel ou familial, sa principale source de renforcement reste l'expérience, surtout dans le quotidien. À force de s'interpeller, d'avoir des expériences communes, d'affronter ensemble des problèmes précis, de se retrouver dans des réunions où se nouent des alliances suivant les circonstances, certaines personnes appartenant à des organismes différents viennent à nouer des relations de confiance et d'estime. De ce fait, elles travailleront ensemble de manière privilégiée et auront leur interlocuteur suffisamment présent à l'esprit pour avoir l'idée de faire appel à lui en cas de besoin.

Mais pour cela, il faut que l'individu soit suffisamment motivé par le résultat auquel il veut arriver et que son action soit suffisamment mise en valeur, que ses initiatives soient encouragées, pour qu'il devienne créatif et renforce ainsi le partenariat de la structure au sein de laquelle il travaille. Au cours de cette étude une illustration frappante est donnée par l'entretien 14 à qui la structure qui l'accueille remet une liste d'avocats (choix institutionnel!) dans laquelle il doit choisir celui auquel il doit s'adresser sans aucune indication sur la pertinence de son choix. La structure dans laquelle il se trouve a peu l'occasion

de faire des recours et ne travaille pas de manière privilégiée avec des avocats. D'autres organismes ont fait des choix différents et travaillent avec des avocats militants et engagés, mais en contrepartie font un important travail de sous-traitance et de préparation pour éviter de trop les surcharger. Ils pratiquent du coup une sélection des dossiers qui peut parfois paraître arbitraire, bien que cette sélection soit normalement faite par plusieurs personnes. De ce fait, le recours est pris en charge d'une façon très variable, l'absence ou la mise en place d'un partenariat faisant la différence.

Il semble que plus une structure est importante, hiérarchisée et organisée de façon administrative, plus le partenariat est formel, peu personnalisé et peu varié, et surtout confié aux sphères dirigeantes. Ces grosses structures pratiquent cependant un lobbying auprès des sphères politiques ou administratives à un niveau tant local que national, qui est hors de portée des petites associations. Si cela convient dans les circonstances banales du quotidien, ou lors de grosses négociations portant sur des textes législatifs par exemple, cela n'arrive plus à être efficient en cas d'évènement exceptionnel quand le lobbying administratif et politique s'avère insuffisant. Quand il faut mobiliser l'opinion publique, monter une action revendicative, chercher des subsides exceptionnels, les connaissances interpersonnelles, surtout dans le monde des médias, sont irremplaçables. Et surtout il faut des membres de l'association, bénévoles ou salariés qui soient extrêmement motivés pour ne pas hésiter à mêler travail auprès des demandeurs d'asile ou des réfugiés et réseau personnel, ou qui aient noué des relations plus personnelles avec leurs partenaires de travail. Cela ne peut se faire que dans une structure relativement petite, avec une organisation de travail plutôt de type horizontal que vertical, et peu d'échelons hiérarchiques.

Cependant, préconiser tel ou tel type de fonctionnement est extrêmement hasardeux. Chacun d'entre eux a ses avantages et ses inconvénients et de fait ces deux manières de faire sont complémentaires. L'idéal serait bien sûr que tout le monde collabore dans la même visée, mais sur un champ aussi étroit et aussi instrumentalisé par les pouvoirs publics que celui de la demande d'asile, cela reste de l'ordre du vœu pieux. Il est de plus à craindre que le poids prépondérant que prennent réglementation et subventions européennes, avec appels d'offre et de ce fait changements réguliers d'interlocuteurs ne modifie très profondément la donne. Il va devenir indispensable de nouer des alliances avec des organismes nationaux, voire internationaux, pour pouvoir remporter ces appels d'offre, et c'est l'organisme qui aura résisté le plus longtemps après la disparition des autres qui risque de rester en lice. Un réseau informel de contre-pouvoir, non subventionné donc complètement indépendant des pouvoirs publics, aura du mal à résister longtemps en défendant les intérêts d'une population complètement stigmatisée et en se battant pour une problématique extrêmement peu populaire.



PRÉCONISATIONS EN FAVEUR D'UN PUBLIC VULNÉRABLE

Dans le contexte actuel, on constate une augmentation de publics fragiles, que sont les personnes isolées, les mineurs étrangers isolés, les personnes relevant de la procédure prioritaire, et les déboutés du droit d'asile. Aussi, il semble nécessaire de s'interroger sur la mise en danger de ces personnes, qui ne bénéficient pas pour certaines des normes d'accueil minimales prévues par la directive européenne alors qu'elles sollicitent la protection et l'asile en France.

Concernant **les mineurs isolés**, il est peut être intéressant de réfléchir à la mise en place d'un accompagnement spécifique qui passe par la création de structures spécialisées, en dehors du dispositif de protection de l'Enfance prévu par la loi.

Quelques structures spécifiques pour mineurs étrangers isolés existent en région parisienne ou dans l'Ariège, elles assurent d'abord une mise en sécurité et en confiance du jeune avant de lui proposer un accompagnement adapté, en terme de prise en charge sociale, éducative, juridique et psychologique. La situation du jeune est évaluée en fonction de sa propre problématique et une orientation lui est proposée, elle peut être un retour au pays, un regroupement familial en France ou à l'étranger, un placement auprès d'un tiers digne de confiance ou d'une structure de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Ces structures sont « spécialisées » dans l'accueil de mineurs étrangers isolés et les travailleurs sociaux ont une connaissance approfondie de ce qui fait la spécificité, mais surtout la vulnérabilité du mineur : l'imbricatio juridique, les souffrances particulières liées à l'exil, la difficulté de scolariser des jeunes hors obligation scolaire... L'existence de ce type de structures, absentes sur le Bas Rhin, marque bien la volonté, dans certains départements, de reconnaître à ce public une spécificité qui mérite une prise en charge plus appropriée et une formation plus spécifique des accompagnateurs.

Les personnes isolées et plus spécifiquement les hommes isolés sont les plus mal loties en matière d'hébergement et d'accompagnement. Devant eux, les familles avec de jeunes enfants sont prioritaires, puis les groupes familiaux, et enfin les femmes seules. Or on trouve parmi les isolés des personnes qui ont pu développer des pathologies assez graves ou qui sortent d'hospitalisation sans que leur état de santé puisse être pris en compte faute de places suffisantes. C'est ainsi qu'une personne aujourd'hui reconnue réfugiée statutaire et souffrant d'une affection neurologique invalidante a passé trois ans sans pouvoir être hébergée autrement que par le 115, donc dans une précarité quotidienne, qu'elle affronte encore aujourd'hui. La désocialisation que cela implique doit être soulignée, ainsi que la difficulté d'entreprendre un travail sérieux de remobilisation dans ces circonstances. De plus, l'équité de traitement entre demandeurs d'asile est sérieusement mise à mal par ces priorités, le seul fait d'être isolé impliquant des chances inférieures d'hébergement et donc de sérieux du suivi comme cela a amplement été développé antérieurement. La préconisation qui s'en suit est naturellement la création d'un nombre de places suffisant dans des CADA pour que plus aucun demandeur d'asile n'ait à affronter la rue. Si dans le contexte actuel de suspicion on a souvent tendance à vouloir décourager la demande d'asile par des conditions d'accueil indignes, on ne réalise pas suffisamment qu'un certain nombre de personnes à qui le statut sera reconnu ont à connaître également ces conditions et que leur insertion en est ainsi durablement compromise.

Ce qui vient d'être dit concerne encore davantage les personnes ayant à subir les **procédures prioritaires**. En effet ces personnes n'ont accès à aucun droit social ni à un autre hébergement que l'hébergement d'urgence pour tout venant. Ces conditions sont donc particulièrement difficiles, surtout en cas de problèmes de santé, la seule issue étant alors les consultations de Médecin du Monde, et pour la survie quotidienne, l'aide caritative. Or ces procédures peuvent durer de très longues semaines avant d'aboutir à un éloignement du territoire, mais quelquefois aussi à l'obtention d'une autorisation de séjour « normale » voire à l'obtention d'un statut de réfugié. La célérité pour mener les procédures nécessaires s'impose. Il serait important aussi que cette procédure soit réservée à des cas particuliers et ne soit pas étendue inconsidérément comme cela a souvent été le cas.

Enfin, **les déboutés du droit d'asile** sont un public éminemment vulnérable. Eux aussi dépendent uniquement de l'aide caritative, n'ayant aucune autre alternative. Si par définition ils sont censés quitter le territoire, il est évident que pour une grande partie d'entre eux il n'en est rien. L'exigence de quitter, dans le mois qui suit la décision, les structures d'hébergement où ils se trouvaient pour ceux qui avaient pu y entrer, ne permet pas la préparation d'une sortie dans des conditions satisfaisantes. Certes la nécessité de pourvoir à un « turn-over » des places déjà rares peut expliquer cette mesure, cependant, elle devrait pouvoir être aménagée dans certains cas. Par ailleurs si une possibilité de régularisation par une autre voie peut être valablement envisagée, il serait hautement souhaitable que la décision soit prise rapidement de manière à ne pas faire peser exagérément sur les organismes caritatifs, comme sur les demandeurs d'asile eux-mêmes, des délais générateurs de désinsertion.

L'idéal, si c'est en ces termes que peuvent être formulées les préconisations, serait que les capacités d'hébergement puissent continuer à augmenter et être adaptées aux besoins du terrain afin de ne pas catégoriser le demandeur d'asile dans l'exclusion. Ce serait assigner certains dans la sphère de l'insoutenable alors qu'ils ont déjà fui leur pays d'origine pour les mêmes raisons.



PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

Les questions éthiques ne sont généralement pas invoquées en tant que telles dans la problématique de la demande d'asile, cependant il nous a semblé qu'elles traversaient constamment ce champ et que ses acteurs s'y référaient implicitement de manière continue. Aussi il est paru important de s'y arrêter et de réfléchir à cette question de manière explicite.

La définition suivante a paru intéressante pour la question qui nous préoccupe :

« L'éthique, au contraire de la morale, ne consiste pas à mettre en oeuvre des prescriptions impératives, mais à développer l'aptitude à faire des choix, inspirés par des valeurs qui peuvent se révéler contradictoires entre elles dans des situations concrètes. D'où l'importance des dilemmes éthiques. Dans un monde de plus en plus interdépendant où les actes individuels et collectifs peuvent avoir des conséquences lointaines dans le temps et dans l'espace, la responsabilité est devenue au centre de l'éthique. »

L'éthique concerne « l'ensemble des principes de consensus qui règlent l'action des individus à l'intérieur des formations sociales » et la responsabilité en est « une des dimensions fondamentales, en ce qu'elle éclaire d'un jour particulier la plupart des choix. »

Dans le contexte actuel de suspicion généralisée à l'égard d'un nombre croissant de catégories de population, c'est tout le « vivre ensemble » qui se trouve menacé. Une réflexion sur la catégorie des demandeurs d'asile peut être utile et transposable à d'autres problématiques.

D'emblée il semble nécessaire de dire que les positions éthiques sont au final, du ressort de chaque acteur et de sa conscience, malgré un consensus qui reste souvent théorique dans l'entourage immédiat, qu'elles peuvent être partagées par un groupe de personnes, mais qu'il est difficile à une institution de faire autre chose que de s'y référer. Les actes posés peuvent tendre vers une éthique, mais c'est un idéal qui n'est jamais atteint dans sa complétude.

Pour chaque acteur, la posture qui répondrait à une éthique de la responsabilité consisterait à aller jusqu'au bout des actions entreprises pour une personne accompagnée en employant l'ensemble des moyens légaux et des moyens de pression à disposition pour que les dossiers puissent aboutir de la manière la plus satisfaisante possible.

Deux questions sont apparues comme particulièrement importantes à creuser :

- Celles qui concernent les efforts de perfectionnement personnel à fournir, et de positionnement dans un réseau
- Celles qui concernent plutôt les conditions d'accompagnement, sur lesquelles les acteurs ont souvent un impact moins important.

Pour ce qui est de l'éthique relative au comportement des acteurs, une des questions primordiales est celle de la compétence. C'est à la base de l'action, qu'il s'agisse de salarié ou de bénévole, que de se montrer aussi « professionnel » que possible. Cela implique de toujours chercher à se perfectionner et à s'informer, pour ne pas se laisser dépasser par tous les changements de contexte, particulièrement nombreux en matière d'asile, que ce soient des changements législatifs, ou des modifications de procédure, de partenariat, etc.

Il est important également que l'accompagnateur se décentrant de sa position institutionnelle soit capable de se placer du point de vue du demandeur d'asile pour mieux percevoir les difficultés que ce dernier peut rencontrer.

Par ailleurs, chaque personne, pour rester crédible, doit être d'une extrême rigueur dans ses domaines. Le fait de se mettre à plusieurs permet de mieux pouvoir atteindre cet objectif et de se « spécialiser ». C'est aussi une manière de se soutenir et d'obtenir un résultat total meilleur que celui de la somme des individualités. Ce serait donc un objectif à poursuivre non seulement à l'intérieur d'un organisme, mais aussi si possible entre organismes (voir les préconisations en matière de formation, page 93).

Outre l'exigence de connaissance, celle d'une lisibilité des actions est aussi importante : garder trace des rencontres, partager en équipe si on a la chance de travailler à plusieurs, informer les personnes avec et pour qui on agit.

De même, mettre en cohérence discours théorique et pratique vis-à-vis des demandeurs (en particulier dans le domaine de l'hébergement ou de la délivrance de papiers), permet de travailler dans la clarté et d'éviter un grand nombre de malentendus. Une décision, fût-elle négative, est plus facile à accepter si la personne concernée en comprend les raisons et sait qu'elle s'appliquera de la même manière à d'autres dans la même situation.

L'égalité de traitement de toutes les situations est ainsi un objectif éthique particulièrement épineux quand l'acteur se trouve face à un nombre important de personnes à recevoir, qui souvent dépasse ses possibilités. Chaque situation peut résonner différemment pour un acteur donné et il est difficile de montrer autant de compréhension et d'ouverture à un demandeur d'asile perçu comme revendicateur ou irritant, ayant un dossier qui semble faible, qu'à une personne ressentie comme sympathique et ayant subi des persécutions graves. Il semble important de pouvoir garder une bienveillance envers tous les demandeurs, mais souvent le nombre de personnes reçues provoque la nécessité de faire des choix : lequel orientera-t-on sur un avocat avec qui l'on travaille en réseau, sur quel critère décidera-t-on de financer un voyage à l'OFPRA ? Pour échapper à l'arbitraire, à une trop grande personnalisation des rapports, il est sans doute nécessaire de pouvoir en groupe réfléchir à ces questions pour élaborer des critères et des normes les plus objectifs possibles et qu'ils puissent être clairement énoncés aux demandeurs concernés afin qu'ils ne se sentent pas en butte à l'arbitraire.

Cependant, le travail en groupe et en partenariat pose le problème du partage de l'information et de l'exigence de discrétion, principe lui aussi éminemment éthique surtout lorsque l'on a affaire à des personnes traumatisées par leur vécu antérieur.

Pour ce qui est des conditions d'accompagnement, la situation actuelle laisse fort à désirer en matière d'éthique. Le minimum à respecter semblerait devoir être :

- Fournir des informations fiables et actualisées et accessibles dans une langue compréhensible pour chaque demandeur d'asile.

- Permettre à chaque demandeur d'avoir accès à son dossier et de pouvoir fournir les explications nécessaires dans une langue qu'il maîtrise, dans un temps suffisant pour pouvoir s'y préparer.
- Fournir des conditions matérielles correctes que ce soit en matière d'hébergement, de traitement médical, de transport, etc.
- Organiser des conditions de réception suffisamment dignes et respectueuses de la personne (éviter les files d'attente, les conditions d'accueil rendant demandeurs et guichetiers énervés et agressifs, respecter la confidentialité, etc.)

Si des insuffisances sont à relever dans tous ces domaines, il n'est pas du pouvoir des acteurs de les infléchir personnellement, d'autant qu'un certain nombre découle tout simplement de la loi (raccourcissement des délais d'envoi des dossiers, exigence d'une présentation en français, etc.). Pourtant une directive européenne, dans ses articles 13 à 15 recense les conditions minimales de l'accueil des demandeurs d'asile, mais outre qu'elle n'a pas de valeur contraignante, elle assortit ses recommandations de tant de possibilités d'assouplissement de ces normes qu'elle en perd une partie de sa crédibilité.

De ce fait, une exigence éthique qui paraît s'imposer serait de chercher tous les moyens possibles de s'allier avec d'autres pour parler d'une même voix sans se laisser instrumentaliser par un contexte extérieur et une organisation défavorable du champ de l'asile. Encore davantage que toute autre, cette exigence paraît difficile à atteindre dans la situation actuelle, mais reste un idéal vers lequel tendre. Il paraît en effet nécessaire de rappeler que si l'accueil des étrangers est un reflet significatif de notre manière de vivre en société, l'accueil des demandeurs d'asile en particulier en est un paradigme des plus révélateurs.

Annexes



Annexe 1 : Méthode de recueil des trajectoires

Annexe 2 : Eléments relatifs au déroulement de l'entretien

Annexe 3 : Méthode d'analyse des entretiens

Annexe 4 : Bibliographie

Annexe 5 : Glossaire

Annexe 6 : Profil des personnes rencontrées



ANNEXE 1

Méthode de recueil des trajectoires

Méthode : Compte tenu du type d'informations souhaitées dans l'étude, la démarche retenue s'inspire de la méthode des récits de vie, mais a consisté en des entretiens semi-directifs sur la base d'une grille d'entretien. Cette méthode a permis d'identifier au mieux les trajectoires des personnes.

Mode de réalisation des entretiens : Constitution d'un **collectif de travail** chargé des entretiens. Une partie des personnes qui font une demande d'asile ne maîtrisent pas la langue française, notamment parmi ceux arrivés récemment, il a fallu donc prévoir la question d'un interprétariat (soit présence d'interprètes pour réaliser les entretiens, soit personne réalisant les entretiens susceptibles de comprendre la langue).

Repérage des personnes à rencontrer : Un travail a été engagé avec les structures accueillant ces différentes personnes afin d'identifier des enquêtés potentiels.



ANNEXE 2

Éléments relatifs au déroulement de l'entretien

Préalable

Compte tenu du fait qu'au moment de l'entretien, les personnes peuvent être encore en cours de demande, ayant obtenu une réponse négative ou positive, il s'agira d'adapter le contenu de la grille à la situation de la personne.

Concernant l'entretien lui-même, il est nécessaire de disposer à la fois d'éléments sur la personne (éléments factuels de type biographique, voir fiche signalétique ci-dessous) sur son vécu, mais aussi sur ses représentations (antérieurement à son arrivée en France et une fois en France). L'entretien doit donc permettre d'identifier trois types d'informations.

Hypothèses guidant l'élaboration de la grille

Les situations vécues diffèrent selon la nationalité et donc le pays d'origine de la personne.

La durée de la trajectoire (entendu comme la période allant de l'intention de quitter le pays d'origine à ce jour) et les conditions de celle-ci (prise en charge ou non par des structures d'accueil, conditions de vie et d'hébergement, situation économique, isolement du demandeur ou présence familiale) influent sur le processus d'intégration à la société d'accueil. À ce titre, nous posons l'hypothèse que les obstacles rencontrés dans la stabilisation des demandeurs d'asile inhibent de façon durable leur intégration.

Ces hypothèses conditionnent également la composition de l'échantillon de personnes à rencontrer (prise en compte de personnes de nationalité différente).

Modalités pratiques

Les entretiens sont enregistrés (si la personne accepte) et anonymes.

Les entretiens doivent ensuite faire l'objet d'une retranscription intégrale sauf en cas de présence d'un interprète. Dans ce cas, seules les grandes lignes de l'entretien seront retranscrites.

Après réalisation de l'entretien, penser à rédiger une note sur les perceptions lors de l'entretien, le contact établi avec la personne, l'environnement de l'entretien (s'il se déroule chez la personne ou dans une des structures d'hébergement)...

Thèmes à aborder pendant l'entretien avec les personnes

Remarque : la formulation des thèmes en question se fera par l'enquêteur en fonction de l'évolution de l'entretien afin de respecter la narration de celui-ci.

Éléments factuels (composant la grille signalétique)

Remarques : Aspects à aborder en fin d'entretien (une fois la relation établie) sachant que des aspects pourront être renseignés en cours d'entretien

- 1 Nationalité
- 2 Age et sexe de la personne (ou des personnes)
- 3 Date du départ du pays d'origine et date d'arrivée en France
- 4 Durée de la présence en France
- 5 Célibataire ou marié
- 6 Composition familiale (en France actuellement, au pays d'origine ou ailleurs)
- 7 Présence de parents / d'amis en France (avant l'arrivée de la personne)
- 8 Niveau d'étude et diplômes obtenus
- 9 Profession (au pays d'origine, en France aujourd'hui...)

Éléments relatifs à la trajectoire (construction des thèmes à partir du « parcours » des demandeurs d'asile)

- 10 Éléments à l'origine du départ : raisons de la venue en France, choix du pays de demande d'asile (France ou un autre, si pas la France, pourquoi être en France ?)
- 11 Durée du voyage et conditions de celui-ci (par le biais d'un réseau, seul et/ou en famille, contacts préalables, aides...)
- 12 Modalités de l'arrivée en France (conditions du premier accueil, caractéristiques des personnes et/ou structures ayant assuré ce premier accueil...)
- 13 Modalités et conditions d'obtention du titre de séjour (combien de temps après l'arrivée, type de droit, aides dans les démarches...)
- 14 Conditions de la demande auprès de l'OFPRA (quand a-t-elle été faite, aide pour la faire...)
- 15 Traitement de la demande de l'OFPRA (durée d'attente, évolution, recours, déplacement à l'OFPRA...)
- 16 Conditions de vie en France et évolution de celles-ci entre l'arrivée et aujourd'hui (hébergement, autonomie financière,...)
- 17 Identification des aides ou appuis (existence de ces aides, types d'aides –physiques, économiques..., type de personnes –structure, associations, famille ou membre de la même origine...)

Éléments relatifs aux représentations et au vécu de la personne

- 18 Date de l'arrivée en France et premiers sentiments
- 19 Image et représentations de la France (différence entre les représentations de départ et le vécu)
- 20 Vécu et ressenti par rapport à l'accueil puis au vécu en France
- 21 Vécu de l'inactivité (au regard de l'emploi...)
- 22 Perception de l'avenir par la personne



ANNEXE 3

Méthode d'analyse des entretiens

Il est apparu en travaillant sur les entretiens menés qu'il est possible d'aborder le contenu des entretiens de différentes manières (sachant qu'il n'est jamais question de vérifier la véracité des propos => pas une logique de démarche d'aide sociale ou vérification) ;

Ce qui nous intéresse c'est ce qui est dit et parallèlement ce qui n'est pas dit) ainsi que la manière dont cela est dit.

Les angles d'approche sont donc :

- soit une approche par la narration
- soit une approche au niveau du contenu
 - o dans ce qui nous est dit sur la trajectoire vécue/ressentie
 - o dans ce qui nous est dit sur la relation aux autres (structure...)

Si on prend l'approche par la narration, on s'aperçoit que la manière de dire son histoire varie fortement selon les individus (en dehors des entretiens avec interprète où le processus de narration est plus difficile à identifier compte tenu du filtre de l'interprète.

Ainsi, on a pu relever différentes formes de récits :

- ➔ des récits succincts, sans commentaires (dans une logique de questions/réponses) => renvoie à la difficulté de dire (parfois les problèmes de langue), mais aussi volonté de « passer à autre chose » ou sentiment de devoir toujours répéter les mêmes choses.
- ➔ des récits où le narrateur est au centre, où il est plus, maître de son histoire même si celle-ci a connu des évolutions difficiles.
- ➔ des récits où le narrateur rend compte de ce qu'il a vécu en extériorité, souvent dans une logique de mise en cause des acteurs, voire des choix faits (par d'autres).

Prendre en compte cette dimension est apparu important quant à la manière dont la personne ensuite se construit dans la société française.



ANNEXE 4 Bibliographie



OUVRAGES ET ARTICLES

BELORGEY Jean Michel, **Le droit d'asile en perdition**, Paris, Terra Editions, mai 2007 (Refllet) <http://terra.rezo.net/article598.html>

BINER Zahide Özge, ROWELL Jay (Dir.), VALLUY Jérôme (Co-Dir.), **Les Retenu(e)s à la Frontière, La vie en rétention et la mise en place des pratiques d'éloignement - Le cas du centre de rétention administrative de Geispolsheim**, Mémoire de master de recherche d'I.E.P. Sciences sociales du politique, Strasbourg, Université Robert Schuman, IEP, sept. 2006, 138 p.

BLANC Julien Guilhem, GAUTIER François (Dir.), **Quelle politique d'accueil pour les mineurs isolés étrangers en France ? 1975-2003 Rôles et places des collectivités locales dans la définition d'une politique publique**, Mémoire DESS Administration des collectivités locales, Paris, Université Paris V, 2003, 201 p.

BLEROT Ide, ABELES Marc (Dir.), FASSIN Didier (Rap.), **Devenir réfugié : entre légalité et pitié**, Mémoire DEA, EHESS (École Doctorale d'Anthropologie sociale et d'Ethnologie), juin 2003, 117 p.

BOUSQUET Elsa, **Le droit d'asile en France : Politique et réalité**, Suisse, Genève, UNHCR, décembre 2006, 30 p. (New Issues in Refugee Research, n° 138)

BOUTELLET-PAQUET Daphné, **L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale**, Paris, L'Harmattan, 2001, 396 p. (Logiques juridiques)

BRACHET Olivier **La condition du réfugié dans la tourmente de la politique d'asile**, in *Hommes et migrations*, n°1238, juillet août 2002, pp. 45-58

CALAME Pierre, **La démocratie en miettes**, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2003, 336 p.

CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire, **Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps**, Paris, La Dispute, 2004, 252 p.

CHATEL Viviane, SOULET Marc Henry, **Faire face et s'en sortir**, Suisse, Fribourg, Editions universitaires, 2 tomes, 2002

Comité médical pour les exilés (COMEDE), **Migrants étrangers en situation précaire. Prise en charge médico-sociale**, Paris, Comede, 2004, 440 p.

COSTA-LASCOUX Jacqueline, **De l'immigré au citoyen**, Paris, La documentation Française, 1989, 160 p. (Notes et études documentaires n° 4886)

Collectif, **L'Europe des camps, la mise à l'écart des étrangers**, in *Cultures et conflits*, n°57, avril 2005, 292 p.

Collectif, **Réfugiés : l'Europe verrouille ses portes**, in *Alternatives internationales*, n°19, décembre 2004, 54 p.

D'HALLUIN Estelle, **Travailler sa voix ou comment rendre sa demande d'asile audible**, in *Le Croquant*, n°51/52, hiver 2006, pp. 13-22

LOISY Anne de, **Bienvenue en France ! Six mois d'enquête clandestine dans la zone d'attente de Roissy**, Paris, Le Cherche Midi, 2005, 231 p. (Document)

DUVERGER Maurice, **Constitutions et documents politiques**, Paris, Presses Universitaires de France, Thémis, 1986 (Textes et Documents)

Collectif, **L'Europe face aux migrations**, in *Esprit*, déc. 2003, n° 300, pp. 78-169

- FELDER Alexandra, LHUILIER Dominique (Dir.) **Du statut juridique au sujet : De l'élaboration du sens dans la procédure d'asile**, Mémoire de DEA Sociologie du pouvoir, Paris, Université Paris 7 – Denis Diderot, février 2005, 108 p.
- FICHET Brigitte, **Hospitalité et immigration étrangère**, in *Revue des Sciences Sociales* n°33, 2005, pp. 120-125
- FRANGUIADAKIS Spyros JAILLARDON Edith, BELKIS Dominique, **En quête d'asile. Aide associative et accès au(x) droit(s)**, Paris, LGDJ, 2004, 304 p. (Droit et société – Tome 41)
- FRIGOLI Gilles, JANNOT Jessica, **Travail social et demande d'asile : les enseignements d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes**, in *Revue française des Affaires sociales*, n°4, oct.-déc. 2004, pp 223-241
- France Terre d'Asile, **Le regroupement familial des réfugiés**, in *Les Cahiers du Social*, n°6, janvier 2005, 100 p.
- Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), **La protection des enfants étrangers**, Paris, Gisti, décembre 2004, 44 p. (Les cahiers juridiques)
- Gisti, **Le droit d'asile en France après la loi du 10 décembre 2003**, Paris, Gisti, juin 2004, 28 p. (Les cahiers juridiques)
- GOTMAN Anne, **Le sens de l'hospitalité, Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre**, Paris, PUF, 2001, 544 p. (Le lien social)
- HADZOPOULOS Alexis, **Les réfugiés statutaires**, in *Économie et humanisme*, n°369, juin/juillet 2004, pp.57-58
- HAYDONT Claire, CHEVALIER Yves (Dir.), **L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile : Les stratégies des acteurs en région Centre**, Mémoire de Master 2 recherche de sociologie, Tours, Université François Rabelais de Tours, juin 2006, 159 p.
- KAËS René et ANZIEU Didier, **Différence culturelle et souffrances de l'identité**, Paris, Dunod, 1998, 259 p. (Inconscient et culture)
- LAGRANGE Mathilde, PAYRE Renaud (Dir.), **L'asile : accès à la protection dans l'espace et en droit ?** Mémoire de fin d'étude à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon (Univ. Lyon II), Lyon, IEP, septembre 2007, 134 p.
- LE PORS Anicet, **Le droit d'asile**, Paris, PUF, 2008, 128 p. (Que sais-je n°3733)
- LEGOUX Luc, **La crise de l'asile politique en France**, Paris, Centre Français sur la Population et le Développement, 1995, 340 p. (Les Etudes du CEPED)
- MORICE Alain, RODIER Claire, **Classer trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal** in *Hommes et Libertés* n° 129, janv. / fév. / mars 2005, pp. 58-61
- MORO Marie Rose, BAROU Jacques (Dir.), **Les enfants de l'exil, étude auprès des familles en demande d'asile dans les centres d'accueil**, Paris, Unicef/Sonacotra, octobre 2003, 331 p.
- NOIRIEL Gérard, **La tyrannie du national : Le droit d'asile en Europe (1793-1993)**, Paris, Calmann-Lévy, 1991, 355 p.
- NOIRIEL Gérard, **Réfugiés et sans-papiers, la République face au droit d'asile**, Paris, Hachette, 1998, 350 p. (Hachette Littératures)
- Collectif, **L'asile politique en Europe depuis l'entre-deux-guerres**, in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 20, n°2, 2004, 194 p.
- RODIER Claire, **La construction d'une politique européenne de l'asile, entre discours et pratique**, in *Hommes et Migrations*, n° 1240, nov.-déc. 2002, pp. 81-93
- SAYAD Abdelmalek, **Qu'est-ce que l'intégration ?**, in *Hommes et Migrations*, n°1182, décembre 1994, pp. 8-14

VALLUY Jérôme, *L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés*, Paris, Université Paris I, février 2007, 50 p.

VAN DER KLAUW Johannes., *Droit d'asile et processus d'harmonisation dans l'Union Européenne : Schengen, via Dublin, à Maastricht et au-delà*, in *Cultures et Sociétés*, n° 7, 1996, pp. 69-82

VAN ERKELENS Audrey, *Comment est géré un centre d'accueil de demandeurs d'asile lorsqu'il donne lieu à une convention entre l'État et une association ou une entreprise*, Note de synthèse d'un DESS « Administration Politique de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Paris, Terra Editions, décembre 2005 (Synthèse)

RAPPORTS ET GUIDES

Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers (ANAFE), *La procédure en zone d'attente : Guide Théorique et Pratique*, Paris, ANAFE, janvier 2005, 48 p.

ANAFE, *Statistiques relatives aux étrangers à la frontière*, Paris, ANAFE, juin 2007, 9 p.

Commission de Recours des Réfugiés, *Rapport d'activités 2006*, Paris, CRR, avril 2007, 29 p.

Foyer Notre Dame, *Rapport d'activité 2003*, Strasbourg, Association du Foyer Notre Dame, 2004

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), SZOBOLITS Andrea, SUNJIC Melita, *De nombreux réfugiés se méprennent sur l'expansion de l'espace Schengen*, Suisse, Genève, UNHCR, 21 décembre 2007 – article publié sur : <http://www.unhcr.fr>

UNHCR, *UNHCR et la protection internationale : Programme d'introduction à la protection*, Suisse, Genève, UNHCR, 2006, 100 p.

Haut Conseil à l'Intégration (HCI), *Bilan de la politique publique d'intégration 2002-2005*, Paris, La documentation française, 2006, 328 p. (Rapports officiels)

Inspection générale des affaires sociales (IGAS), BLOCQUAUX Jean, BURSTIN Anne, GIORGI Dominique, *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Paris, IGAS, janvier 2005, 114 p. (Rapport IGAS n°2005 010)

IGAS, TANDONNET Maxime, COUSTIN Hélène de, BENEVEISE Jean-François, TOCHE Olivier, *Analyse et propositions relatives à la prise en charge des familles déboutées du droit d'asile*, Paris, IGAS, IGA, janvier 2004, 138 p. (Rapport IGA n°04-005-01, Rapport IGAS n°2003 166)

Ministère de l'Intérieur, HCR, Forum Réfugiés, *Guide du demandeur d'asile : information et orientation*, 2005, Téléchargeable sur :

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/vos_demarches/etrangers/demandeur-asile/

Observatoire National des pratiques en Santé Mentale et Précarité (ONMSP), *Santé mentale et demandeurs d'asile en région Rhône-Alpes : Modalités cliniques et inter partenariales – Rapport final*, ORSPERE – ONSMP, mars 2005

Ainsi que les rapports d'activités de :

- Collectif d'Accueil pour les Solliciteurs d'Asile à Strasbourg (CASAS) - Rapport d'activité 2005 et 2006
- Forum réfugiés, « L'asile en France et en Europe, état des lieux » – Rapport d'activités des années 2005, 2006 et 2007
- L'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) - Rapport d'activité 2005, 2006 et 2007

A CONSULTER REGULIEREMENT :

- Centre de documentation de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville - Alsace (uniquement sur rendez-vous) - 1 rue de la Course, 67000 Strasbourg, Tél. : 03 88 14 35 89, Site : www.oriv-alsace.org
- Les publications du GISTI, de France Terre D'Asile, de Forum Réfugiés, du Haut Commissariat aux Réfugiés...
- Les sites internet ci-dessous:
 - Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers : www.anafe.org
 - Forum Réfugiés : www.forumrefugies.org
 - Haut Commissariat aux Réfugiés : www.unhcr.fr
 - Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides : www.ofpra.gouv.fr
 - Réseau scientifique TERRA : www.reseau-terra.eu



ANNEXE 5 Glossaire



TERMES TECHNIQUES ET PROCEDURES

A.P.S. : Autorisation provisoire de séjour, c'est normalement la première autorisation de séjour délivrée à une personne demandant un titre de séjour, la durée peut en être variable, ordinairement pour les demandeurs d'asile elle est d'un mois puis est délivré un récépissé dont la durée est de trois mois et qui est renouvelé jusqu'à l'issue de la demande d'asile.

C.A.D.A. : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Ces centres ont succédé en 1991 aux anciens C.P.H.

C.A.I. : Contrat d'accueil et d'intégration. Il a été créé par la loi du 24 juillet 2006. Il consiste en un contrat personnalisé mettant en avant les intérêts réciproques (primo-arrivants et État français) dans une logique de droits et devoirs. Depuis la loi sur l'immigration et l'intégration du 25 juillet 2006, le CAI est obligatoire pour tout nouvel arrivant (effectivité de cet aspect depuis le 1^{er} janvier 2007). Il est proposé sa signature au moment du passage sur la plate forme d'accueil.

Dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale (loi du 18 janvier 2005), l'acceptation du CAI, par tout nouvel arrivant, constitue un élément d'appréciation de la condition d'intégration républicaine qui fonde la délivrance de la carte de résident de 10 ans.

Au terme d'examens médicaux et d'informations de type civique donnés à tous les contractants, une évaluation des connaissances en français oral est faite, donnant lieu ou non à une prescription de cours de français d'une durée variable selon les besoins.

C.E.S.E.D.A. : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et de la demande d'asile, suite à la loi de 2003, il a remplacé l'ordonnance du 2 novembre 1945 continuellement modifiée et qui réglait jusque-là les questions de séjour des étrangers. Tous les textes divers ont été regroupés dans ce code.

C.H.R.S. : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale, créé pour l'hébergement des personnes en difficulté sociale et actuellement encore sous la responsabilité de l'État et non des collectivités locales. L'hébergement se spécialise selon les centres pour certaines catégories de public en difficulté (femmes battues, ou personnes sortant de prison, ou personnes très désinsérées). De ce fait, les CADA, CPH et CIR fonctionnent sur le principe et selon les règles des CHRS, où en principe l'accueil est limité à six mois renouvelables.

C.I.R. : Centre d'insertion pour réfugiés. Ce vocable, utilisé à l'origine pour remplacer le terme de CPH, est en fait un peu tombé en désuétude, actuellement on distingue plutôt les CADA réservés à l'accueil des demandeurs d'asile et les CPH qui dans le vocabulaire courant désignent les centres pour les réfugiés statutaires. Contrairement aux CADA, CPH (ou CIR) ont une vocation d'insertion : jusqu'à la création du Contrat d'Accueil et d'Intégration, ils offraient la possibilité de cours de français et une aide aux démarches de travail et de logement. Dans les faits la majorité des places en hébergement collectif se trouvent en CADA, de plus en plus de réfugiés statutaires passant par des appartements éclatés avec ou sans glissement de bail.

C.P.H. : Centre provisoire d'hébergement. Centres d'accueils qui initialement s'occupaient indifféremment de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, sur le modèle des C.H.R.S. Actuellement, le terme désigne les centres d'accueil pour réfugiés statutaires.

C.R.A. : Centre de rétention administrative. Endroit où se trouvent retenues prisonnières les personnes en attente de renvoi dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers, selon des règles précises et des durées en principe limitées, uniquement du fait que l'autorisation de séjourner en France ne leur a pas été donnée. Normalement, les enfants ne devraient pas y séjourner, dans les faits il arrive que des mineurs s'y trouvent quand ils accompagnent des parents renvoyés. En Alsace il existe un CRA à Geispolsheim.

D.N.A : Dispositif national d'accueil. Ensemble des CADA et foyers recevant des demandeurs d'asile et des réfugiés. Autrefois coordonné par l'association France Terre d'Asile, il est actuellement piloté par l'Agence Nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

O.Q.T.F. : Anciennement I.Q.T.F. (Invitation à Quitter le Territoire Français) et A.P.R.F. (Arrêté Préfectoral de reconduite à la Frontière). Depuis le 30.12.2006, cette « Obligation à Quitter le Territoire Français » remplace ces mesures après un refus de séjour et un retrait ou un non-renouvellement du titre de séjour. Sa complexité oblige quasiment à demander l'aide d'un avocat pour la contester devant un tribunal administratif.

Z.A.P.I : Zone d'attente pour personnes en instance (de départ). Conçue comme une zone extra territoriale, c'est un endroit où est retenue une personne dont l'accès au territoire français n'a pas été autorisé au moment de son entrée en France. Habituellement située dans l'enceinte même des aéroports, elle permet la mise en attente de toute personne dont les documents d'entrée ne semblent pas en ordre ou ont été perdus ou détruits. L'attente peut aller, de quatre jours avec information du procureur jusqu'à trois semaines, mais les prolongations se font sous le contrôle du juge des libertés. Les mineurs, même non accompagnés, peuvent être détenus en zone d'attente. Les personnes peuvent être renvoyées sur leur pays d'origine, leur pays de provenance ou dans quelques cas, être autorisées à pénétrer sur le territoire français, en particulier si elles ont été autorisées à déposer une demande d'asile. Dans ce cas, elles obtiennent un visa de régularisation de huit jours leur permettant de prendre attache avec une Préfecture en vue du dépôt de leur demande d'asile.

ORGANISMES ET DISPOSITIFS

À l'échelle nationale

ADOMA²⁴ : Anciennement dénommé SONACOTRA (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs) ce réseau de foyers au niveau national était destiné à l'origine au logement des travailleurs migrants. La dégradation du bâti et la non-adéquation des chambres proposées aux besoins actuels d'hébergement, ont provoqué d'importants travaux de rénovation et la transformation d'un nombre significatif de ces foyers en résidences sociales répondant à des normes minimales de confort et d'habitabilité, ouvertes à tout public y compris français et féminin, avec une durée d'hébergement limitée et un accompagnement social. C'est à cette occasion que le dispositif a changé de nom. Cependant, un grand nombre de ces foyers n'ont pas été encore transformés et plusieurs se sont fait une spécialité dans l'accueil des demandeurs d'asile isolés en l'absence d'autres solutions.

A.N.A.E.M. : Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations. Cette agence, créée en 2005 est surtout chargée des dispositifs du regroupement familial et du Contrat d'accueil et d'intégration. Elle remplace deux organismes autrefois totalement indépendants l'un de l'autre : l'O.M.I. et le S.S.A.E.

CIMADE : Comité Inter mouvements auprès des Evacués. Association créée initialement pour venir en aide aux populations déplacées au moment de la seconde guerre mondiale, en particulier les Alsaciens. Son sigle est très rarement développé puisque ne correspondant plus à ses missions actuelles. Aujourd'hui la structure vient en aide aux étrangers présents en France et prend en charge des projets de développement à l'étranger. Présente localement à travers des délégations régionales, cette association traditionnellement bien implantée en Alsace, a souvent eu un rôle d'alerte et de mobilisation sur la situation des étrangers, et est à certains endroits très active dans l'accueil des demandeurs d'asile. Ce n'est pas le cas à Strasbourg puisqu'elle a en quelque sorte délégué localement ce rôle à une autre association, à la création de laquelle elle a participé.

C.R.R. : Commission de Recours des Réfugiés. Elle est présidée par un magistrat pouvant provenir de divers corps ; sont également présents un assesseur venant de l'administration, un assesseur désigné par le Haut Commissariat aux Réfugiés, un rapporteur de l'OFPPA ainsi qu'une personne assurant le

²⁴ Le terme « adoma », vient du latin « ad », qui signifie « vers », et « domus », qui signifie « maison ».

secrétariat. Il n'y a plus ensuite d'instance de recours sur le fonds. Depuis la loi de novembre 2007, la **C.N.D.A** (Cour Nationale du Droit d'Asile) est venue remplacer la C.R.R.

D.P.M / D.A.I.C : Direction de la Population et des Migrations. Elle est devenue depuis début 2008, D.A.I.C (Direction de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté). Elle dépend actuellement du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire. Ses missions consistent à gérer les flux migratoires, favoriser l'intégration des populations immigrées, assurer la protection sociale des demandeurs d'asile, mettre en oeuvre la politique de lutte contre les discriminations et concevoir et gérer les modalités d'acquisition de la nationalité française. C'est à ce titre qu'elle assure le financement de l'hébergement des demandeurs d'asile.

O.F.P.R.A : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. Organisme créé en 1952 pour appliquer en France la Convention de Genève qui vient d'être ratifiée. C'est cet organisme qui examine les demandes d'asile en première instance. L'OFPRA est organisé en divisions géographiques. Ce sont des officiers de protection qui lisent les demandes et éventuellement auditionnent les demandeurs d'asile. En cas de refus, le demandeur d'asile peut faire appel en s'adressant à la CNDA.

O.M.I. : Office des Migrations Internationales, créé en 1945 sous le nom d'ONI (Office National de l'Immigration). Il dépendait du Ministère du Travail pour l'introduction en France de main d'œuvre étrangère et des familles, ainsi que pour l'emploi des français à l'étranger. Cette structure a été dissoute lors de la création de l'A.N.A.E.M. (voir ce nom).

S.S.A.E : Service Social d'aide aux Emigrants, créé en 1926 en tant qu'association, branche française du S.S.I, Service Social International, créé pour venir en aide aux personnes déplacées en Europe. Peu à peu le SSAE a été chargé par l'État français de mission d'accueil et d'aide aux immigrés récemment arrivés et aux réfugiés, les subventions se sont de plus en plus centralisées et la structure associative avec ses missions initiales a disparu dans la fusion avec l'O.M.I. L'association perdure, mais n'a plus que des objectifs d'étude et d'information.

À l'échelle locale

A.H.P.F. : Service d'accueil et d'hébergement provisoire. Créé en décembre 2000 par l'association Horizon Amitié, ce service qui fonctionne sur le modèle du SARS, un autre service de la même association, accueille seize familles de déboutés en cours de régularisation. Depuis 2005 un membre de la famille au moins doit déjà être régularisé. Ce service est destiné à venir en aide à des personnes qui du fait de problèmes spécifiques d'accès aux droits au séjour et au travail, ont de la peine à s'insérer dans les dispositifs de droit commun.

A.S.F. : Association Accueil sans frontière. Créée fin 2002, cette association gère trois CADA dans des villes moyennes, comme Saverne, Haguenau ou Sélestat, une structure d'hébergement d'urgence sur Châtenois et a développé à partir de 2003 un plan "Action Insertion Réfugiés" sur Strasbourg, puis sur Haguenau et Sélestat. Cette implantation dans des villes moyennes correspond à la volonté de la DDASS de décentraliser l'accueil des demandeurs d'asile, et l'insertion des réfugiés sur tout le département.

C.A.S.A.S : Collectif d'accueil aux solliciteurs d'asile à Strasbourg. Créé(e) en 1983 à la suite de deux ou trois autres associations similaires à Lyon (CRARRDA) en région parisienne (GAS), etc., par des membres d'Amnesty International, de la CIMADE, du Secours Catholique, et du Service Social d'Aide aux Émigrants qui avaient fait le constat que leurs associations ne pouvaient pas venir en aide de manière complète aux demandeurs d'asile. Cette association peu à peu subventionnée par les collectivités locales puis par l'État tire cependant la majeure partie de ses ressources de dons privés et d'activités bénévoles. Elle se donne pour but d'aider les demandeurs d'asile à faire leurs démarches administratives en particulier par la constitution de leur dossier OFPRA et/ou CRR, de les aider à leur intégration en France spécialement par une initiation à la langue et à la culture, et de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes de l'asile.

C.O.D.A. : Coordination Demandeur d'asile. Devant faire face à une arrivée massive de demandeurs d'asile en 1999, quelques associations, à l'instigation de la DDASS, ont décidé de mettre en place la CODA, afin de faire le lien entre les associations et institutions, de coordonner tout le dispositif d'hébergement et de proposer un hébergement d'urgence. Aujourd'hui cette plate-forme accueille et oriente les demandeurs d'asile vers des structures CADA sur le département ou au niveau national, dans le cadre du Dispositif National d'Accueil.

F.N.D : Association Foyer Notre Dame (Strasbourg). Depuis 1975, l'Association s'implique dans l'hébergement des demandeurs d'asile et l'insertion des réfugiés. Après avoir, pendant de longues années, proposé un hébergement collectif pour les demandeurs d'asile et réfugiés, le Foyer Notre Dame a augmenté sa capacité d'accueil et gère actuellement des CADA sur trois sites (Hautepierre, Oberhausbergen et Lingolsheim) en hébergement individuel, mais également un service d'hébergement d'urgence en collectif, un CPH et la CODA.

Réseau RESPIRE : Réseau d'Accueil psychologique des familles migrantes et réfugiées. Créé en 1990, d'abord sous forme de "consultations polyglottes" aux Hôpitaux universitaires de Strasbourg, le réseau RESPIRE propose depuis 2000 des consultations interculturelles, basées sur deux principes : d'une part, celui du respect de la singularité de la personne, en reconnaissant sa culture et sa langue d'origine, d'où la présence d'un interprète et d'autre part, celui du refus de se référer à l'ethnopsychiatre, enfermant le patient dans une stigmatisation culturaliste.

S.A.R.S. : Service d'accueil et de réinsertion sociale. Ce service dépend de l'association Horizon Amitié qui gère plusieurs foyers dans l'agglomération strasbourgeoise selon la législation appliquée aux CHRS. Le SARS est un service qui dans des appartements éclatés héberge des familles de provenances diverses et les suit jusqu'à leur sortie.

S.U.D. : Service d'urgence pour les demandeurs d'asile. Créé par l'Association Notre Dame, à Strasbourg, fin 1999 pour désengorger les dispositifs d'urgence de droit commun des demandeurs d'asile qui ne parvenaient pas à trouver de place en CADA ; sur des fonds de la DDASS et avec participation financière des intéressés, ce service de logements partagés par deux familles devait permettre d'être un sas dans des conditions volontairement sommaires en attendant de pouvoir accéder un CADA dès qu'une place se trouvait disponible dans le dispositif national. Ce dispositif est aujourd'hui supprimé.



ANNEXE 6

PROFIL DES PERSONNES RENCONTREES

FICHE SIGNALÉTIQUE DES ENTRETIENS DEMANDEURS D'ASILE

N°	Nationalité	Statut	Hébergement	Profil
1	Angolaise	Réfugié	Foyer Saint Charles	Femme avec un enfant
2	Tchéchène	Réfugié	Appartement	Couple avec 3 enfants
3	Tamoule	Démarche en cours (réponse CRR attendue)	Foyer Lyautey	Homme seul
4	Congolaise	Démarche en cours (attente OFPRA)	Foyer Notre Dame	Homme seul
5	Daghestan	En attente réponse 2 ^{ème} recours	Appartement (CODA)	Couple, deux enfants
6	Georgienne	Mme est réfugiée et M. est débouté	CADA Saint Charles	Couple (Mme enceinte)
7	Azéri-arménien	Régularisés à titre humanitaire	Appartement (FND)	Couple avec deux enfants
8	Arménienne	Régularisée à titre humanitaire	CADA Saint Charles	Femme avec 2 enfants et 2 petits enfants
9	Georgienne	Réfugiée	CADA Saint Charles	Femme avec un enfant
10	Somalienne	Réfugié	Résidence Saint Charles	Femme
11	Azerbaïdjanais	Réfugiés	Appartement	Couple avec deux enfants
12	Camerounaise	En cours	Emmaüs	Homme seul
13	Biélorusse	Réfugié	Appartement	Homme seul
14	Congolais	En cours		Homme seul
15	Moldave et congolaise	En cours	Foyer Notre Dame et 115	Couple mixte
16	Georgienne	Réfugié	Appartement	Couple avec deux enfants
17	Russe	Réfugié		Couple avec un enfant
18	Angolaise	Régularisé à titre humanitaire	Appartement	Couple avec deux enfants
19	Africaine*	En attente réponse CRR		Homme seul
20	Tchadienne	Réfugié		Homme seul
21	Iranien	Démarche en cours, attente 2 ^{ème} recours	Dans la famille	Homme seul
22	Iranien	Démarrage de la démarche	À la rue	Homme seul
23	Turc	Débouté, régularisé à titre humanitaire	Dans la famille	Homme seul
24	Algérien	Réfugié	Appartement	Homme seul



PUBLICATIONS DE L'ORIV

Ces publications sont téléchargeables sur le site internet de l'ORIV : www.oriv-alsace.org / Rubrique Productions
Vous y trouverez également d'autres notes thématiques et statistiques réalisées régulièrement par l'ORIV.

Actualité sur... l'Intégration et la Ville



Bulletin mensuel de l'ORIV qui propose une information concise sur l'activité de l'Observatoire et sur l'actualité concernant la politique de la ville, l'intégration, la prévention des discriminations, sur le plan national et local. Il constitue le lien régulier entre l'association, ses partenaires et les acteurs travaillant sur les thématiques de travail de l'Observatoire.

Derniers numéros :

"Adultes-relais", un dispositif en cours de reconnaissance (n°51 novembre 2009)

Les politiques territoriales de prévention et de lutte contre les discriminations (n°50 octobre 2009)

Les Cahiers de l'Observatoire

Collection phare de l'association, elle existe depuis sa création. Elle regroupe les principaux travaux de recherche et de réflexion réalisés par l'Oriv, essentiellement les études et les actes de rencontres.



Demandeurs d'asile et processus d'intégration (n°42 décembre 2009)

L'objectif de cette étude est d'identifier les effets de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile sur les processus d'intégration. Elle se base sur des entretiens menés auprès de demandeurs d'asile localisés dans le Bas-Rhin et auprès de professionnels assurant leur prise en charge. Le dernier chapitre du document propose des préconisations en vue d'améliorer le droit d'asile, concernant l'information, la formation, le partenariat, le public vulnérable et enfin l'éthique.

Formation linguistique : un nouvel enjeu des politiques d'intégration ? Du droit à la langue à une politique de formation linguistique à destination des adultes migrants (n°43 – décembre 2009)

L'apprentissage d'une nouvelle langue est un processus complexe d'autant plus quand il s'inscrit dans un contexte de migration. La connaissance du français est désormais considérée comme une des « pierres angulaires » du processus d'intégration et du parcours administratif de l'étranger en France. Mais derrière cette affirmation, quels sont les enjeux sociaux, juridiques et politiques ? Ce Cahier de l'Observatoire rend compte de ces questions et des dernières évolutions des politiques publiques de formation linguistique des publics immigrés.

Les Dossiers ressources de l'ORIV



La politique de la ville en France : fondements, évolution et enjeux (août 2009)

Ce dossier a pour objectif de présenter les fondements et évolutions de la politique de la ville, ainsi que ses enjeux actuels : le contexte d'émergence de cette politique publique, les représentations liées à l'espace urbain, les principes et fondements, les enjeux sous-jacents, l'évolution des approches et des textes réglementaires, les acteurs et les principaux dispositifs.

Ce document conçu comme un outil synthétique s'adresse à toutes les personnes désireuses de disposer d'éléments pour comprendre et/ou parfaire leur connaissance de cette politique publique, de son contexte d'émergence au début des années 1980 à ses enjeux actuels.



Immigration, intégration, discriminations... de quoi parle-t-on ? Quelques éléments de compréhension (avril 2008)

Ce dossier ressources définit les notions d'intégration et de discriminations. Il expose les politiques publiques menées sur ces thématiques et la pluralité des publics visés. Il présente les acteurs intervenant sur ces thématiques avec un zoom plus particulier sur l'Alsace.



Discriminations : éléments de compréhension et d'action (décembre 2006)

Ce dossier ressources sur la question des discriminations a été réalisé dans le cadre du projet Equal "Emploi et diversité". Il est composé de sept parties : Eléments de définition, cadre général ; Les discriminations, l'Europe et la dimension juridique ; Fonctionnement des discriminations ; Raisons de l'émergence de la question de l'action dans ce domaine ; Construction de la politique publique ; Moyens d'actions ; Structures et institutions.

Les Outils de l'ORIV



Des territoires en mouvement... des outils pour observer : Guide de l'observation sociale territorialisée (septembre 2008)

Ce guide est un outil méthodologique pour mettre en place et mener des démarches d'observation du territoire. Sa vocation première est l'observation des territoires prioritaires de la politique de la ville (dans le cadre de l'évaluation des Contrats Urbains de Cohésion Sociale). Par extension, toute démarche d'observation du territoire peut s'appuyer sur la méthode proposée.



Emploi et discriminations raciales en Alsace : où s'adresser ? (juin 2007) **Annuaire des structures qui agissent auprès des victimes**

Les discriminations constituent un délit sanctionné par la loi. Mais quels sont les recours dont dispose une personne qui s'estime victime d'une discrimination ? Les faits dont la personne se plaint peuvent-ils être qualifiés de discriminations ? Quelle juridiction saisir ?... Autant de réponses à apporter et qui demandent des compétences spécifiques. Cet annuaire présente les acteurs intervenant en Alsace auprès des victimes de discriminations. Il a été conçu comme un outil pratique afin de mettre à disposition de tous, sous forme de fiche synthétique, des informations relatives aux structures et à leurs modes d'intervention, notamment dans le champ juridique.



Étrangers et immigrés en Alsace - Guide pour comprendre et agir (Edition 2006)

Fruit de dix ans de missions et d'interventions menées, notamment auprès d'élus locaux, par l'ORIV en Alsace, ce guide, sous forme de fiches thématiques, est un outil conçu pour répondre aux questions, autour de l'immigration, rencontrées dans la vie quotidienne d'une commune alsacienne.

Le premier volet "Vers une meilleure compréhension de la présence étrangère dans votre commune" répertorie les grands sujets généraux sur l'immigration : les étrangers en Alsace, les politiques d'immigration et d'intégration, l'accueil, l'installation en France, lieux et personnes ressources, représentations de l'autre. Le second volet décline des thématiques précises : religions, langue française, école, logement et mixité...

Les Dossiers thématiques de l'ORIV



Etat des lieux du dispositif Adultes-relais en Alsace (novembre 2009)

Les objectifs de ce dossier thématique sont de rendre visible ce qu'est le dispositif « Adultes-relais », ce que recouvre la fonction de médiation portée par les bénéficiaires des postes et enfin, de dresser un état des lieux du dispositif en Alsace (profil des employeurs et salariés, mesures d'accompagnement). Ce document s'appuie sur une étude réalisée en Alsace, fin 2008, par l'ORIV.



Vécu des femmes immigrées dans le Bas-Rhin : des stratégies pour pallier aux difficultés (juin 2009)

Ce dossier présente les résultats d'une enquête réalisée, courant 2008, par l'Agent de Développement Local pour l'Intégration (ADLI) auprès de femmes immigrées dans le Bas-Rhin. Son but était de recueillir leurs témoignages sur leur quotidien en France et de permettre ainsi d'en avoir une meilleure connaissance. L'analyse des entretiens montre la diversité qui se cache derrière le vocable homogénéisant de « femmes immigrées ». Elle a également permis d'identifier les stratégies que ces femmes mettent en œuvre pour faire face aux difficultés qu'elles rencontrent.

Ce travail se veut un outil d'aide à la réflexion afin de favoriser le lien entre ces femmes et leur environnement (social, professionnel, économique) et de permettre une meilleure connaissance des uns et des autres dans une volonté de « mieux vivre ensemble ».



LE CENTRE DE DOCUMENTATION DE L'ORIV

Il dispose d'un **fonds documentaire** riche de plus de **2500 références** (ouvrages, périodiques, rapports...) relatives aux **champs d'intervention de l'ORIV** à savoir notamment : l'intégration des populations immigrées, la prévention des discriminations, la politique de la ville, l'immigration, l'habitat, l'école, la participation des habitants...

Il est ouvert gratuitement à tous : acteurs de terrain (professionnels et bénévoles), institutions (élus et techniciens), associations, étudiants, chercheurs, etc. Il est possible d'emprunter des documents.

Les consultations se font **uniquement sur rendez-vous**, en contactant directement Diane HÄSSIG, Chargée de l'Information et de la Documentation à l'ORIV au : 03.88.14.35.89 ou par mail : documentation.oriv@wanadoo.fr

Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

1 rue de la Course – 67000 Strasbourg – tél. 03 88 14 35 89 – fax : 03 21 98 31 - site internet : www.oriv-alsace.org