



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 inexistantes. 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 préfetures (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...

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

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.



I 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 DIFFICULTES 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'OFPPRA, d'autres difficultés peuvent surgir. La première qui peut se présenter est celle d'avoir à se rendre à la **convocation de l'OFPPRA**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'OFPPRA

- *“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.