



ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE
RENNES

Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales

Promotion 1999/2001

Date du Jury : 26, 27 et 28 février 2001

L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT DES REFUGIES DANS LE LOIRET

Karen BURBAN-EVAIN

SOMMAIRE

1 - L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE DES RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE DANS LE LOIRET: ENTRE INNOVATIONS ET QUESTIONNEMENTS	6
1.1 Le fort potentiel mobilisateur de l'accueil des réfugiés du kosovo.....	6
1.1.1 Le contexte spécifique de l'arrivée des réfugiés du Kosovo sur le territoire français	6
1.1.2 L'accueil des personnes déplacées du Kosovo dans le Loiret.....	12
1.2 La saturation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile	20
1.2.1 La prise en charge des demandeurs d'asile en France	20
1.2.2 Les solutions mises en œuvre dans le Loiret	30
2 - ENJEUX ET PERSPECTIVES DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : PISTES DE RÉFLEXIONS LOCALES ET NATIONALES.....	35
2.1 La mise en œuvre d'un dispositif local réactif.....	35
2.1.1 Répondre à l'urgence.....	35
2.1.2 La constitution d'un véritable réseau	39
2.1.3 Les limites d'une gestion locale de la crise	44
2.2 Adapter la politique de demande d'asile à "l'espace temps-monde"	46
2.2.1 Réaffirmer la France comme une terre d'asile	46
2.2.2 Renouveler les formes du codéveloppement.....	51

Introduction

L'évolution de l'organisation de l'accueil des réfugiés¹ en France a été marquée de manière décisive par les conséquences du coup d'Etat intervenu au Chili en 1973.

Avant cette date, l'accueil était mis en œuvre par des associations caritatives nationales, mais en novembre 1973, la décision française d'accueillir sur son territoire un nombre important de militants politiques fuyant les persécutions du nouveau Gouvernement chilien, met en évidence la nécessité de proposer des lieux d'accueil adaptés et l'accompagnement nécessaire pour effectuer les premières démarches administratives.

Le financement d'un tel dispositif ne pouvait relever que de la solidarité nationale, seul moyen de lui éviter un caractère discriminatoire et de répartir l'effort de l'accueil sur l'ensemble du territoire. Cela signifiait la prise en charge financière par l'Etat d'un dispositif national d'accueil dans le cadre de la législation existante au titre de l'aide sociale, ainsi que la création de centres d'hébergement.

Cette prise de conscience à l'occasion de l'arrivée de chiliens sur le territoire, a été relayée par l'appel du HCR en 1975, visant à l'accueil dans les pays industrialisés des personnes du sud est asiatique, réfugiées dans de nombreux camps dans les pays limitrophes au Cambodge, Vietnam et Laos. C'est ainsi que l'accueil des réfugiés du sud-est asiatique, décidé par la communauté internationale, a accéléré la mise en place d'une organisation efficace d'aide et de soutien aux réfugiés, et le développement d'un dispositif d'accueil original sur le territoire français.

A l'instar des réfugiés chiliens, cambodgiens, laotiens, et vietnamiens, les albanais du Kosovo ont bénéficié de l'invitation du Gouvernement à venir trouver refuge sur le sol français. Environ 8000 ont été accueillis en 1999, dont environ 200 dans le Loiret.

¹ Le terme de réfugié est employé dans cette étude au sens de la Convention de Genève de 1951, c'est à dire toute personne "qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays...". L'utilisation de la notion de réfugié statutaire fait référence à la procédure française en la matière, qui consacre deux états successifs au regard de la législation sur les étrangers : le statut de demandeur d'asile désignant l'état d'instruction par les autorités françaises de la reconnaissance officielle du statut de réfugié.

Les demandeurs d'asile, fuyant les persécutions ou plus simplement la misère, effectuent seuls le choix et la démarche visant à se mettre sous la protection de l'Etat français. En 1997, 21.416 personnes ont sollicité le statut de réfugié, 30.907 en 1999, et on estime à 45.000 le nombre de demandes pour 2000.

Si l'Etat français disposait de 6000 places d'hébergement pour les demandeurs d'asile à la fin des années 1970, 3800 étaient ouvertes au début de l'année 1999. Bien que les gouvernements français se soient toujours refusés à pourvoir à l'hébergement de l'ensemble des demandeurs d'asile, l'évolution de la situation sociale et familiale de ceux-ci impose une prise en charge totale de la majeure partie d'entre eux, ce qui est matériellement impossible actuellement, et provoque une situation de crise importante de l'hébergement d'urgence.

L'examen de la situation des demandeurs d'asile dans le département du Loiret, témoigne des difficultés actuelles de l'accueil des réfugiés, et de l'influence de la mise en œuvre de dispositifs exceptionnels (tel que celui en faveur des réfugiés du Kosovo) sur l'organisation de droit commun.

Les axes de cette étude, outre la documentation théorique, ont visé à comprendre les logiques d'acteur des deux dispositifs en participant à l'ensemble des réunions organisées par la DDASS du Loiret sur cette problématique, et en rencontrant les personnes intervenant dans ce secteur. A ce titre, ont eu la gentillesse de m'accorder des entretiens :

- les personnes en charge de l'hébergement d'urgence et des étrangers à la DDASS du Loiret,
- M. Lescouzères, responsable de l'AFTAM Loiret (accueil et formation des travailleurs africains et malgaches), directeur du centre d'accueil des demandeurs d'asile et du centre provisoire d'hébergement pour réfugiés,
- M. Bailly, directeur régional de l'AFTAM,
- Mme Gayet, chef du bureau de la ville et de la Solidarité, Direction des actions interministérielles de la Préfecture du Loiret,
- Melle Gonzalès, chef du bureau des nationalités , Direction de la réglementation et des libertés publiques de la Préfecture du Loiret,
- Mmes Baret, De la Rochemacé et Romero, assistantes sociales du Service social d'aide aux émigrants,
- M. Elain, responsable de la Permanence d'Accueil de l'association l'Etape,
- Mme Kapler, bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés, Sous direction de l'accueil et de l'intégration de la Direction des Populations et des Migrations du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité,

- M. Henry, directeur général de France Terre D'Asile.

En outre, j'ai pu passer une journée au centre d'accueil pour demandeurs d'asile et au centre provisoire d'hébergement.

Devant la situation de crise de l'accueil des demandeurs d'asile, M. Alain Bacquet, Président de section au Conseil d'Etat et Président du Service social d'aide aux émigrants, déclarait dans l'éditorial de la revue "Accueillir"² d'octobre 2000 : "*L'an dernier, l'accueil des réfugiés du Kosovo a montré que la mobilisation peut payer : des solutions ont été trouvées, associations et pouvoirs publics, aux niveaux départemental et national, ayant su travailler de concert. L'expérience était certes exceptionnelle et répondait à un large consensus dans le grand public. Pour autant, à défaut d'être un exemple systématiquement reconductible, elle offre des pistes de réflexion qui méritent d'être examinées.*"

Il convient effectivement de voir, à travers l'expérience du Loiret, comment l'expérience de l'accueil des réfugiés du Kosovo peut être mise à profit pour faire face à l'afflux important de solliciteurs d'asile.

La prise en charge des réfugiés nécessite de la part de la DDASS du Loiret des adaptations constantes (I), qui imposent de mener une réflexion plus approfondie sur la politique d'accueil départementale et nationale de ces populations (II).

² Revue trimestrielle du Service d'aide social aux émigrants,
A. Bacquet, "Mobilisation", Accueillir n° 225, octobre 2000

1 - L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE DES REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE DANS LE LOIRET : ENTRE INNOVATIONS ET QUESTIONNEMENTS

L'attitude de l'Etat français au regard du droit d'asile, a des répercussions directes sur le travail des services des DDASS ayant vocation à traiter de la question de l'hébergement des personnes défavorisées. En effet, celles-ci assurent la tutelle des organismes gestionnaires des structures d'accueil tels que les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (catégorie à laquelle sont rattachés les centres d'accueil des demandeurs d'asile et les centre provisoires d'hébergement pour réfugiés), et organisent les réponses de l'hébergement d'urgence. Depuis 1998, la DDASS du Loiret a dû répondre à deux situations intéressant les domaines de l'asile donné à des étrangers sur le territoire français, et de l'hébergement d'urgence. Si l'accueil des réfugiés du Kosovo a entraîné la mise en place d'un dispositif tout à fait innovant par la DDASS, les difficultés rencontrées pour faire face à l'afflux massif de demandeurs d'asile dans le département, témoignent de la nécessité de repenser les modes de prise en charge de ceux-ci.

1.1 LE FORT POTENTIEL MOBILISATEUR DE L'ACCUEIL DES REFUGIES DU KOSOVO

A l'instar de l'accueil des réfugiés chiliens et du sud est asiatique au cours des années 1970, l'accueil des personnes déplacées du Kosovo a été facilité par son contexte international et humanitaire très médiatisé. Il a donné lieu, sur tout le territoire français et notamment dans le Loiret, à la création d'une grande chaîne de solidarité favorisant l'émergence des solutions de prise en charge.

1.1.1 Le contexte spécifique de l'arrivée des réfugiés du Kosovo sur le territoire français

Les objectifs du dispositif Kosovo visait l'amélioration des conditions de vie des personnes réfugiées dans les pays limitrophes au Kosovo, sans que les intéressés aient manifesté la volonté de résider définitivement sur le territoire français.

1.1.1.1 La réponse à une urgence humanitaire

Chronologie d'une crise annoncée

Après 45 années sous le régime communiste, la Yougoslavie voit son unité éclater à la mort de son chef Tito. Un conflit latent qui trouve ses origines dans le sentiment entretenu des serbes résidant au Kosovo, d'être persécutés par la population albanaise, majoritaire dans cette région, se développe parallèlement à la guerre en Bosnie-Herzégovine. Le gouvernement yougoslave supprime en 1989 l'autonomie du Kosovo, conférée par Tito en 1974. Dans les années qui suivent, l'administration est progressivement épurée de tous les cadres soupçonnés de sympathie à l'égard des albanais du Kosovo; les écoles sont fermées; les grèves et les manifestations se multiplient parallèlement à l'exacerbation des sentiments nationalistes de la minorité serbe. Un apartheid de fait s'installe au Kosovo et près de 400.000 albanais de la province s'exilent dans divers pays d'Europe au cours des dix années qui suivent.

En septembre 1990, à la suite de la proclamation clandestine de la République du Kosovo, se met en place une organisation politique embryonnaire, prônant dans un premier temps la résistance passive.

En 1996, les violences se multiplient et apparaît une nouvelle organisation: l'armée de libération du Kosovo: UCK. Un violent conflit éclate entre les serbes et les albanais du Kosovo en mars 1998 : quelque 350.000 personnes sont déplacées ou se réfugient à l'étranger. Au cours de l'été 1998, l'UCK contrôle 30 à 40 % de la province.

Devant l'accroissement de la tension, le Conseil de Sécurité des Nations Unies adopte en septembre 1998, une résolution qui menace le Président Yougoslave du recours à la force. Après des mois d'âpres négociations et l'envoi d'hommes de l'OSCE pour surveiller le retrait des troupes serbes de la province, une nouvelle attaque serbe dans un village kosovar apparaît comme une provocation et l'OTAN déclenche une offensive aérienne qui durera 78 jours.

L'exode relayé par les médias

Dans les trois jours qui suivent l'offensive de l'OTAN, les albanais du Kosovo commencent à déferler sur l'Albanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Ils arrivent à pied, juchés sur des tracteurs ou entassés dans des voitures, tandis que les autorités serbes affrètent des "trains de réfugiés" pour expulser des milliers de personnes vers la Macédoine. Les organisations internationales, les puissances étrangères et la mission humanitaire de l'OTAN, décident de construire plusieurs dizaines de camps de

réfugiés : 446 000 kosovars se réfugient en Albanie, 244 500 en Macédoine et 69 900 au Monténégro.

Les images de l'exode des albanais du Kosovo, traversant les montagnes encore couvertes de neige, la détresse de ces milliers de personnes jetées hors de chez elles dans un dénuement total, traumatisées par les horreurs de la guerre, sont abondamment relayées par les médias occidentaux. De même, les conditions de vie dans les camps sont difficilement supportées par les téléspectateurs qui commencent à se mobiliser pour accueillir au delà des Balkans les albanais du Kosovo.

L'accueil des réfugiés du Kosovo dans les pays occidentaux répond alors à un impératif moral pour les pays occidentaux.

Un pont aérien est mis en place et évacue en direction de 29 pays où ils seront temporairement hébergés, plus de 90 000 albanais que la Macédoine débordée ne peut garder.

1.1.1.2 Un accueil international visant une protection temporaire

La notion de protection temporaire

L'accueil des réfugiés du Kosovo dans les pays occidentaux se caractérise par une immigration collective organisée et humanitaire. Visant à protéger, pendant le temps du conflit les populations civiles menacées par les actes de guerre, il ne pouvait prendre les formes courantes de l'asile au sens international du terme, et ne pouvait s'envisager que dans le cadre d'un dispositif temporaire.

Ce concept de protection temporaire doit s'entendre comme un dispositif exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif de personnes déplacées, une protection immédiate de caractère temporaire à ces personnes, lorsque le système d'asile risque de ne pouvoir traiter ce flux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement. L'afflux massif est défini comme l'arrivée dans les Etats d'un nombre important de personnes déplacées en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée, qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

La protection temporaire a fait l'objet de travaux dans le cadre de l'Union Européenne, notamment à l'occasion de l'arrivée de réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie au début des années quatre-vingt-dix. Une décision du Conseil avait ainsi prévu les modalités d'une répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des

personnes déplacées. Lors de la crise du Kosovo, le Conseil européen a adopté deux résolutions (26 avril 1999 et 27 mai 1999) dans lesquelles il prévoyait d'une part une action commune de l'Union Européenne pour financer des projets liés à l'accueil et au retour volontaire des Kosovars à hauteur de 17 millions d'euros, et d'autre part visant à garantir un certain niveau de protection et de droits sociaux.

Néanmoins, les procédures nationales ont fait apparaître des différences majeures dans les durées maximales de la protection temporaire, dans le caractère suspensif ou non de l'examen des demandes d'asile pendant la durée de la protection temporaire, ainsi que dans les droits et bénéfices sociaux accordés aux réfugiés du Kosovo.

Ainsi la protection accordée aux réfugiés du Kosovo a été différente selon les Etats.

A titre d'exemple, l'Allemagne a accueilli 14 700 réfugiés qui ont été accueillis dans les centres d'hébergement réservés aux demandeurs d'asile et aux allemands de "souche" rapatriés d'Europe centrale et orientale. Ils ont bénéficié du régime de protection accordé par la loi sur l'asile aux réfugiés de guerre. Très rapidement les autorités allemandes ont affirmé le caractère transitoire de leur séjour sur le territoire national et ont mis en place des aide au retour pour que les réfugiés : prise en charge des frais de transport du point d'embarquement à la destination finale, versement d'un petit pécule pour le voyage, et versement d'une allocation bagage. Au 24 septembre 1999, une personne sur deux était déjà repartie au Kosovo.

Ainsi, l'accueil dans les divers pays occidentaux a été basé tantôt sur une base juridique pré-établie, tantôt improvisée, les cessations de protection ont été plus ou moins abruptes et les procédures de retour plus ou moins imposées.

L'accueil en France s'est caractérisé par une approche pragmatique qui a très clairement distinguée le statut des kosovars de celui des autres catégories de réfugiés (au sens large) sur le territoire français.

L'accueil français aux réfugiés du Kosovo

Après quelques hésitations , l'Etat français a accepté de prendre part au dispositif humanitaire en faveur des réfugiés du Kosovo.

Initialement, environs 2 000 personnes devaient être accueillies sur le territoire français. Ce sont en réalité un peu plus de 8 000 personnes qui ont été prises en charge par l'Etat français à partir du 18 avril 1999, dont 6 500 acheminées par le Haut Commissariat aux Réfugiés, les 1500 autres étant arrivées par leurs propres moyens.

La coordination générale du dispositif d'accueil s'est réalisé sous la responsabilité de la direction des populations et des migrations (DPM) du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, en relation avec les Ministères des Affaires Etrangères et de l'Intérieur.

Au total un budget de près de 500 millions de francs a été consacré au dispositif “Kosovo”³.

L'esprit et l'organisation de l'accueil

La France, pays des droits de l'homme, ne pouvait rester en marge de cette intervention humanitaire internationale, mais a fait part tardivement aux autorités internationales de sa volonté d'accueillir des réfugiés du Kosovo. Les hésitations du Gouvernement français ont “brouillé” les finalités de cet accueil: initialement prévu comme un accueil strictement temporaire, la position française s'est progressivement assouplie plaçant les personnes réfugiés dans un statut dont la durée n'a jamais clairement été établie. D'un statut de protection temporaire en hébergement collectif, on a progressivement glissé vers l'organisation d'un accueil sur le territoire français dans un processus dit d'autonomisation. L'objectif fixé par les autorités françaises en faveur des réfugiés était celui de la “reconstruction de leurs capacités physiques, morales et professionnelles”⁴.

Dans un premier temps, il était prévu un accueil collectif, avec la possibilité d'être ultérieurement accueilli dans des familles. La première phase devait avoir pour but l'évaluation sociale et sanitaire de l'ensemble des personnes accueillies. La répartition des personnes par région et par centre a été décidée par le bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés de la DPM, en collaboration avec les DDASS, et en s'appuyant sur les propositions des bailleurs potentiels de logements. L'acheminement de l'aéroport vers les centres d'hébergement a été financé par l'Etat, et organisé par France Terre d'Asile (FTDA), conventionné à cet effet par la DPM pour mobiliser les moyens de transports nécessaires et préparer, en collaboration avec les autres associations (la Croix Rouge notamment) l'accueil des kosovars. Outre l'hébergement, un accompagnement social et psychologique était prévu afin d'aider les personnes accueillies d'une part, dans leurs démarches administratives en matière de séjour, de scolarisation et d'accès aux soins et aux services sociaux, et d'autre part à faire face au traumatisme de l'exil.

La seconde phase d'accueil dans des familles a été très largement minoritaire et remplacée par une phase d'autonomisation visant à placer les kosovars dans la situation la plus proche possible du droit commun.

³ Compte rendu de la réunion des DDASS du 27 septembre 1999 sur la prorogation du dispositif “Kosovo”

⁴ Communiqué de presse de Mme le Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 18 août 1999

A la différence d'autres pays tels que la Suisse, l'Allemagne ou la Norvège, la France n'a en effet pas pratiqué de politique de retour systématique.

Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a organisé le retour des réfugiés sur la base du volontariat en mettant en place deux types de voyage: les retours définitifs et les voyages exploratoires. Les premiers visaient à satisfaire le choix de ceux qui souhaitaient rentrer au plus vite dans leur pays "pacifié", les seconds permettant à ceux qui n'avaient pas encore arrêtés une décision d'aller se rendre compte sur place de la situation du pays, et de revenir en France pour prendre leur décision.

Les particularités du statut des réfugiés du Kosovo

A leur arrivée sur le territoire français, un statut particulier a été accordé aux personnes déplacées du Kosovo différant sensiblement de celui de demandeurs d'asile qui aurait pu leur être appliqué.

Concernant les kosovars arrivés en France par leurs propres moyens se présentant spontanément dans les Préfectures, une autorisation provisoire de séjour (APS) leur a été accordée dès le mois d'octobre 1998 prorogée par une nouvelle APS de 6 mois assortie d'une autorisation de travail. Les personnes arrivées sous l'égide du HCR se sont vues remettre une APS de 3 mois reconductible en une carte de séjour temporaire d'un an portant la mention salarié. Ce dispositif de protection temporaire n'excluait pas la possibilité pour ses bénéficiaires de solliciter soit l'asile politique (Convention de Genève de 1951) soit l'asile territorial (Loi RESEDA du 11 mai 1998).

Les réfugiés du Kosovo ont bénéficié d'aménagements importants du statut opposable aux demandeurs d'asile sur deux points principaux:

- en matière de couverture sociale, les conditions fixées par l'article R741-1 du code de la sécurité sociale et l'arrêté du 9 mai 1995 fixant notamment une condition de résidence de trois mois sur le territoire français et la détention d'une APS d'une durée supérieure à 3 mois ne leur étaient pas opposables permettant ainsi une ouverture immédiate du droit aux prestations.
- Le droit au travail leur a été immédiatement reconnu alors qu'il a été supprimé aux demandeurs d'asile depuis 1991.

D'une manière général la protection accordée aux réfugiés du Kosovo est nettement supérieure à celle imposée par la législation en vigueur pour les demandeurs d'asile. Cette position se justifie par le caractère d'urgence humanitaire et par le caractère temporaire, visant à la reconstruction psychologique et physique.

1.1.2 L'accueil des personnes déplacées du Kosovo dans le Loiret

L'accueil des réfugiés du Kosovo dans les départements français a constitué un véritable pari, puisqu'il convenait de trouver dans un délai très bref (environ un mois) les moyens d'une prise en charge totale de cette population. L'élaboration de ce dispositif d'urgence dans le Loiret n'aurait pu être aussi satisfaisante sans la mobilisation de tous les acteurs institutionnels et associatifs du département.

1.1.2.1 L'élaboration d'un dispositif d'urgence

Dès l'annonce de la participation de l'Etat français à l'évacuation des camps de réfugiés de Macédoine, la DPM a été chargée de leur trouver des points d'accueil sur le territoire, ce qui compte tenu de la saturation du dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile relevait d'une véritable prouesse. Le département du Loiret qui a été sollicité au même titre que l'ensemble des départements français, a reçu au total, sur l'ensemble de la période du dispositif, 244 personnes.

La préparation de l'accueil

Au début de l'année 1999, le Loiret disposait d'un Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) en attente de restructuration, géré par l'AFTAM (Accueil et Formation des Travailleurs Africains et Malgaches), et dont les 30 places étaient libres. Situé en périphérie de Montargis, il faisait partie de l'ensemble CPH/CADA (Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile) jouxtant le foyer SONACOTRA. En accord avec l'association gestionnaire, il a donc été proposé pour l'hébergement des réfugiés du Kosovo. Une convention a été signée entre l'AFTAM et la SONACOTRA, propriétaire des locaux, pour étendre la capacité d'accueil de 16 places. Ainsi, 46 kosovars pouvaient être hébergés sur ce site. Leur arrivée eu lieu dès le 26 avril 1999 et ils y furent pris en charge par l'équipe des travailleurs sociaux du CPH.

Néanmoins, en raison de la faible capacité résiduelle du dispositif d'accueil des étrangers sur le territoire français, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité s'est tourné vers le Ministère de la défense, afin que celui-ci accepte de mettre à disposition les bâtiments rendus vacants par la réduction du format des armées. Le Centre Mobilisateur n° 108 de Pannes a ainsi été proposé dans le Loiret.

La visite effectuée sur les lieux à la fin du mois d'avril par l'inspecteur de la DDASS en charge du dossier, le Sous-Préfet de Montargis et le Colonel responsable de circonscription

militaire de défense de Limoges, relève que ce site ne présente pas les caractéristiques idéales pour une bonne insertion des réfugiés. En effet, le camp militaire de Pannes situé sur deux communes, distantes d'une dizaine de kilomètres de l'agglomération montargoise, est isolé de tous commerces, ce qui pose des difficultés liées aux besoins de la vie courante. De plus l'Armée imposait qu'un certain nombre de conditions préalables soient remplies avant toute mise à disposition:

- la saturation préalable des capacités d'accueil des organismes civils,
- la limitation de sa prestation à la fourniture d'une infrastructure d'accueil offrant les normes de sécurité minimales (réouverture des compteurs d'eau, de gaz et d'électricité) et à un ameublement minimum (lits et armoires), le camp ayant été presque totalement vidé de ses aménagements liés à la vie quotidienne.

Diverses questions restaient de plus en suspend:

- création d'un périmètre de sécurité, l'espace devant être clôturé afin de protéger les enfants des dangers liés à l'accès des zones sensibles,
- installation d'alarmes sonores, de lignes téléphoniques,
- acquisition d'équipements mobiliers (tables, chaises, vaisselle, réfrigérateurs, machines à laver),
- installation d'un lieu de restauration semi-collective, travaux d'arrivée de gaz, acquisition de cuisinières,
- permanence sur le site en continu pour assurer une mission de sécurité des personnes ne parlant pas le français.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Préfecture considérait que l'opération n'était envisageable que si le site était mobilisé pour un minimum de 6 mois, et si la DPM acceptait le principe d'un prélèvement sur prix de journée pour financer les investissements et travaux nécessaires à des conditions de vie quotidiennes décentes (environ 400 000 francs). Le financement de l'accueil, réglé par la Circulaire n° 155 du 30 avril 1999 relative au dispositif d'accueil spécifique des réfugiés du Kosovo, prévoyait une dotation globale de financement sur la base d'un coût d'environ 155 francs par personne et par jour. L'accompagnement social pouvait être assuré par l'association AFTAM, sous réserve du recrutement de travailleurs sociaux.

En réalité, dès la visite du camp militaire, il semble que celui-ci constituerait un site d'accueil pour les réfugiés pour l'administration centrale, puisqu'en dépit de l'avis défavorable de la DDASS, les 125 kosovars sont parvenus sur le site le 9 juin 1999, soit seulement 15 jours après qu'il ait été envisagé comme tel.

Les conventionnements nécessaires ont été passée avec l'ensemble des partenaire : Préfecture, AFTAM et Délégation militaire départementale (Annexe 1).

La visite du centre en janvier 1999, pour évaluer les dégâts causés par la tempête de décembre 1999, me permet de témoigner du travail considérable de l'ensemble des partenaires pour rendre habitables ces locaux, mais également de l'isolement des réfugiés dans la campagne montargoise.

Le cheminement difficile vers l'autonomisation

Après le soulagement d'être enfin protégé des combats et de la précarité des camps de Macédoine, et l'émotion suscitée par leur arrivée pour ceux qui pendant un mois avait tout mis en œuvre pour cet accueil retombée, il convenait de donner un sens à la vie de ces réfugiés au CPH et à Pannes.

La prise en charge des réfugiés du Kosovo dans le Loiret a pris la forme de plusieurs actions:

- le suivi social :

Au CPH de Gien, les travailleurs sociaux avaient déjà un savoir faire, cependant ils ont dû ajuster leurs pratiques à la spécificité de ce public et aux problématiques particulières des personnes accueillies (communes sur les deux sites : traumatisme de l'exil collectif, séparation des familles impliquant la recherche des personnes disparues en collaboration avec le HCR et les autres sites d'accueil sur le territoire national...).

A Pannes, 6 travailleurs sociaux ont été spécialement recrutés avec des cursus professionnels diversifiés. Ils ont effectué un travail remarquable car difficile compte tenu du contexte d'isolement et de la détresse du public accueilli. L'équipe a dû tout organiser et parfois improviser au regard des besoins des personnes.

- Couverture maladie et bilan sanitaire :

Dès leur arrivée en France, les kosovars ont passé le contrôle médical, de manière analogue aux demandeurs d'asile. Le médecin inspecteur de la DDASS du Loiret a mis en œuvre un dispositif afin que soient effectués des bilans de santé par les services de droit commun, notamment par le Centre Hospitalier de l'Agglomération Montargoise. En outre, 5 naissances ont eu lieu. Une écoute attentive des personnes a été réalisée par les équipes des 2 sites pour repérer et répondre aux difficultés d'ordre psychologique afin qu'elle puisse être mise en contact avec les structures existantes (Centre médico-psychologique et Centre médico-psycho-pédagogique notamment).

La prise en charge financière a reposé dans un premier temps sur l'Aide Médicale d'Etat par le biais de l'assurance personnelle, puis les réfugiés ont pu bénéficier de la couverture maladie universelle.

Sur le site de Gien, les personnes ont été rapidement autonomes pour leur suivi médical, alors qu'à Pannes, compte tenu de l'isolement géographique, des visites d'un médecin généraliste ont été organisées sur le site.

Tous les enfants de moins de 6 ans ont été suivis au titre de la protection maternelle et infantile, soit sur le site par des puéricultrices, soit dans le cadre des consultations de nourrissons. Toutes les vaccinations obligatoires concernant les enfants ont été effectuées.

- Scolarisation des enfants :

Dès leur arrivée, l'Education Nationale a mis à disposition des aides éducateurs qui ont œuvrés pendant tout l'été 1999, facilitant ainsi l'adaptation des enfants, la communication et les préparant à la rentrée scolaire. Un très bon accueil a été réservé aux enfants par les équipes enseignantes locales : 43 enfants ont été scolarisés dans les communes des deux sites et les agglomérations montargoise et giennoise .

- Accès à la formation linguistique :

Pour le site de Pannes, conformément à la circulaire DPM du 12/07/99 relative à l'apprentissage linguistique, la DDASS a lancé un appel à projet afin que soit retenue une association pour la mise en œuvre de ce dispositif. La formation de 5 demi journée hebdomadaires dont une externalisée, a débuté en novembre 1999 auprès des 47 adultes sous la forme de 3 groupes de niveau.

A Gien, la formation, prise en compte sur les crédits d'insertion au fonctionnement du CPH, a pu se mettre en place dès juin 1999 pour 21 personnes.

- Accès aux stages de formation professionnelle, aux contrats aidés, au marché du travail.

En articulation avec la phase d'apprentissage linguistique, des entretiens ont été proposés à chaque adulte pour connaître son parcours professionnel ou son niveau d'études.

Des contrats à durée déterminée ont été ponctuellement conclus localement dans le domaine agro-alimentaire. Néanmoins un travail important était nécessaire pour que les réfugiés intègrent la réalité économique française et acceptent que l'intégration passe par un emploi parfois éloigné de leur expérience professionnelle initiale.

Au regard de l'ensemble des outils mis en place à l'occasion de l'accueil des réfugiés du Kosovo, on perçoit relativement bien toute l'ambiguïté des finalités de celui-ci. En effet, il a été très largement proposé aux kosovars d'intégrer la société française en mettant à leur disposition des outils qui ne relèvent pas tout à fait d'un dispositif de protection temporaire, et qui les place en meilleure position pour une intégration que ceux qui la sollicite

à priori, notamment les demandeurs d'asile, alors même que le but de la majorité d'entre eux était initialement de rentrer chez eux.

Le processus d'autonomisation des réfugiés, c'est à dire leur sortie du dispositif d'hébergement collectif visait soit la préparation d'un retour au Kosovo, soit la prolongation du séjour des réfugiés pour une période indéterminée.

A la fin du mois de décembre 1999, 122 personnes étaient encore prises en charge dans les centres d'hébergement collectif du Loiret. Dès cette période, la DDASS a souhaité mettre en œuvre les préconisations ministérielles relatives à la sortie des centres, mais divers éléments ont retardé considérablement la fermeture du CPH et du site militaire de Pannes.

En premier lieu, les réfugiés avaient des difficultés à se positionner dans une perspective d'intégration, d'autre part, le passage de relais aux organismes susceptibles de prendre en charge les kosovars dans cette seconde phase a été malaisé.

Il convenait en priorité d'offrir aux réfugiés des solutions de relogement dans le parc immobilier du département. Les contacts avec les bailleurs sociaux ont permis, par la mise en place de baux glissants de donner un logement à l'ensemble des familles et la prise en charge collective s'est achevée en juin 2000 par la fermeture du centre de Pannes.

D'autre part, les interventions des travailleurs sociaux ont visé à l'obtention d'une stabilité de revenu pour les réfugiés. Celle-ci a été recherchée en premier lieu par l'accès à l'emploi ou à des stages rémunérés, cumulé avec d'éventuelles prestations familiales.

Le versement d'un pécule différentiel par l'association assurant le suivi social, était prévu pour assurer un revenu minimum.

La situation du marché de l'emploi dans le département a joué un rôle important dans le dispositif d'autonomisation. En effet, les réfugiés qui ont été relogés dans l'agglomération orléanaise ont pu bénéficier d'une situation favorable ; ils ont notamment travaillé sur le chantier du tramway ; à l'inverse ceux qui étaient logés dans l'agglomération montargoise ont pu souffrir de la situation socio-économique moins dynamique de cet arrondissement.

1.1.2.2 Une mobilisation exceptionnelle des partenaires

La médiatisation du conflit du Kosovo, a très certainement eu une influence déterminante sur la qualité de la prise en charge initiale des réfugiés de cette région. Néanmoins, le temps a considérablement amoindri la mobilisation autour de ceux-ci.

Le partenariat autour de la DDASS

La situation de crise extrême, ainsi que les exigences ministérielles à l'égard de la prise en charge des kosovars a entraîné la nécessité pour la DDASS de recourir à l'ensemble des partenaires du département en fonction des différentes phases de l'accueil.

La phase préparatoire de l'accueil a demandé un travail étroit entre l'association sollicitée pour le suivi des réfugiés, les Sous-Préfecture, notamment celle de Montargis, et la délégation territoriale de l'Armée. Cette période s'est déroulée dans un climat fiévreux, entretenu par les images diffusées par les journaux. Erigés en sauveurs de la population kosovare, les partenaires ont véritablement travaillé de concert pour lui réserver une protection la plus adaptée possible. « Une expérience unique dans une carrière » me confiera l'inspectrice en charge du dossier à la DDASS, rétrospectivement émue à l'évocation de cette période tellement intense.

Concernant la période de la prise en charge collective le constat est plus mitigé. En effet, si les partenariats institutionnels instaurés à l'arrivée des kosovars ont bien fonctionnés, les relations avec les partenaires appelés en cours de dispositif ont été plus fastidieuses.

Il faut également faire une place particulière aux organismes caritatifs tel que la Croix Rouge, le Secours Populaire, le Secours Catholique, le Lions Club, qui très présents au départ se sont fait de plus en plus discrets au fil du temps, en partie peut-être du fait de la gestion de ce partenariat par l'AFTAM. De plus, si l'action de ces associations a été très appréciée des kosovars, la DDASS a dû veiller à la cohérence générale de leurs interventions.

Sans faire d'inventaire exhaustif des partenaires, il convient cependant d'en noter les principaux :

- le service des étrangers de la Préfecture du Loiret qui a géré le statut des réfugiés,
- l'Inspection Académique qui a permis aux enfants des réfugiés une intégration optimale dans notre société,
- le District de Montargis qui a organisé les transports scolaires des enfants hébergés à Pannes,
- Les organismes de protection sociale, la CAF et la CPAM qui ont été sollicitées pour l'instruction des dossiers d'accès aux droits,
- le Fonds d'Action Social pour les travailleurs migrants, la Direction Départementale de Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, l'Agence Locale pour l'Emploi, qui ont œuvré pour l'apprentissage linguistique et l'insertion dans le milieu du travail,
- les collectivités territoriales qui ont, à une exception près, parfaitement bien répondu aux sollicitations de la DDASS et de l'AFTAM dans les deux phases du dispositif,

- les services de protection maternelle et infantile

Il faut noter par ailleurs la faible implication des services sociaux du Conseil Général, considérant que le dispositif relevait strictement d'une compétence étatique, ainsi que du bureau régional du service d'aide social aux émigrants, néanmoins plus impliqué dans l'accueil en Eure et Loir.

Au sein de la DDASS, maître d'œuvre du dispositif, une inspectrice, une assistante sociale et un adjoint administratif ont veillé à la cohésion de l'accueil et du suivi de cette population, et ont fait la preuve des capacités de réaction de la structure.

Un accueil déterminant pour l'avenir de l'AFTAM

L'association AFTAM, gestionnaire du CADA et du CPH dans le département était dans une position délicate avant l'arrivée des réfugiés du Kosovo. En effet, France Terre D'Asile, qui organise le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (DNA), était sur le point de fermer le CPH implanté à Gien, notamment du fait de la faiblesse du tissu socio-économique de l'arrondissement. Le CPH, qui était vide depuis l'hiver 1999, était en pleine restructuration et son avenir était fortement hypothéqué. Pour l'AFTAM, l'accueil des personnes déplacées du Kosovo a donc revêtu une importance toute particulière en lui permettant de faire la preuve de sa capacité à accueillir ce type de public (dans ou hors dispositif spécial).

Si globalement l'AFTAM a réalisé un travail considérable à l'égard des kosovars, la DDASS n'a pu totalement lui en déléguer la gestion et cela pour trois raisons majeures :

- en premier lieu, l'équipe en place au CPH rencontrait d'importantes difficultés à adapter ses modes d'action aux évolutions de l'accueil des réfugiés, compte tenu notamment de la faible spécialisation de ses membres en la matière. Cette lacune est apparue encore plus nettement lors de l'accueil des kosovars et a nécessité de la part de la DDASS un cadrage continu de leur action,
- D'autre part, l'équipe spécialement recruté pour l'accueil des réfugiés kosovars à Pannes, s'est trouvée très démunie face aux besoins de cette population placée dans une situation d'isolement important, et n'a pu s'appuyer sur l'équipe du CPH,
- Enfin, les faiblesses du réseau partenarial de l'AFTAM ont été clairement mises à jour lorsqu'il s'est agi d'engager des démarches en vue de l'autonomisation des réfugiés du Kosovo.

En conséquence, la DDASS a été contrainte d'intervenir presque continuellement en soutien des équipes tant au niveau des objectifs de l'accueil auprès des personnes réfugiées, que dans l'activation d'un réseau partenarial suffisamment pertinent pour permettre un passage de relais aux organismes d'aide sociale ou de logement de droit commun.

A titre d'exemple, l'équipe de la DDASS en charge du dossier a dû se rendre au centre de Pannes afin d'expliquer les raisons de la fermeture du Camp aux réfugiés, et procéder à l'évaluation de leurs capacités d'autonomisation, alors même que cette étape relevait de la compétence d'un travailleur social et du suivi quotidien des réfugiés par l'AFTAM.

De la même façon, c'est la DDASS qui est intervenue auprès des bailleurs sociaux afin de trouver les logements disponibles pour la seconde phase de l'accueil.

Néanmoins, la gestion d'un accueil de qualité des réfugiés kosovars constituait un véritable pari qui a été, pour l'essentiel, atteint par l'AFTAM. En juin 2000, la restructuration du CPH s'est concrétisée par l'ouverture d'un CPH en appartements éclatés dans l'agglomération orléanaise.

L'accueil des personnes déplacées du Kosovo dans le Loiret a parfaitement mis en exergue la capacité de la DDASS du Loiret à répondre à une situation d'urgence, en dehors de tout dispositif législatif ou réglementaire, puisqu'elle a très souvent anticipé les indications de l'administration centrale. L'équipe a su mobiliser l'ensemble de ses partenaires potentiels pour permettre un accueil de qualité à des réfugiés dont les perspectives d'avenir étaient incertaines.

La circulaire DPM/C13 99/399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le DNA confirme la gestion centrale de ce type de dispositif ⁵, réaffirmant ainsi le caractère tout à fait particulier de ce type d'action humanitaire au regard de la procédure organisée pour les demandeurs d'asile en attente du statut de réfugié.

La capacité d'innovation démontrée à l'occasion de l'accueil des réfugiés du Kosovo laisse supposer que la DDASS du Loiret parvienne à résorber les difficultés occasionnées par l'afflux massif des solliciteurs d'asile.

⁵ « La mise en place de dispositifs exceptionnels d'accueil destinés à faire face à des arrivées massives ne peut s'inscrire dans le cadre du fonctionnement du DNA, mais doit faire l'objet d'une saisine particulière à la DPM »

1.2 LA SATURATION DU DISPOSITIF D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés témoignent de l'intérêt que revêt la question de l'asile dans notre pacte républicain. Néanmoins, la pression considérable s'exerçant actuellement sur cette organisation place la DDASS du Loiret dans l'impossibilité de répondre positivement à la demande d'hébergement.

1.2.1 La prise en charge des demandeurs d'asile en France

Le statut de demandeurs d'asile est régi par différents textes tant internationaux que nationaux :

- Convention de Genève du 28 juillet 1951 et le Protocole de New York du 31 janvier 1967,
- Convention de Dublin du 15 juin 1990
- Ordonnance du 2 novembre 1945, articles 31 et 32 ter
- Loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, modifiée en dernier lieu par la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile,
- Décret du 23 juin 1990 relatif à l'asile territorial
- Décret du 14 mars 1997 (procédure de réexamen)

Le statut de demandeur d'asile constitue une situation transitoire entre le moment où l'étranger dépose devant les autorités compétentes le dossier qui vise à l'obtention du statut de réfugié ou de celui lui accordant le bénéfice de l'asile territorial, et l'obtention dudit statut.

1.2.1.1 La procédure d'obtention du statut de réfugié

Cadre général

Est considéré comme demandeur d'asile toute personne qui, ayant fui son pays d'origine, déclare un besoin de protection devant les autorités compétentes. Cette personne étrangère a alors la possibilité d'effectuer une demande d'asile. Plusieurs options se présentent :

⇒ L'étranger souhaite obtenir le statut de réfugié : en France cette qualité est accordée par l'Office Français des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA), sur la base de deux fondements juridiques :

- la Convention de Genève qui vise " toute personne ... craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la

nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays".

- le Préambule de la Constitution de 1946 qui vise " toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté".

⇒ L'étranger souhaite obtenir l'asile territorial qui donne droit à l'obtention d'un titre de séjour d'un an (et pas le statut de réfugié qui implique une carte de résident de 10 ans renouvelable), au titre de la loi de 1998 précitée : l'asile territorial est accordé par le ministre de l'Intérieur si "l'étranger établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme".

La procédure de demande d'asile

Les démarches relatives à l'obtention du statut de réfugié peuvent se décomposer en 4 étapes selon que le demandeur se voit accorder son statut en première, deuxième ou troisième instance (Annexe 2).

➡ Dans un premier temps, les premières démarches que le demandeur d'asile doit effectuer sont relatives à son entrée sur le territoire français. Deux situations sont à distinguer selon que le demandeur d'asile fait l'objet ou non d'un contrôle à la frontière.

- S'il entre en France sans se faire contrôler, il doit se rendre le plus rapidement possible dans une Préfecture pour y formuler une demande d'admission au séjour au titre du droit d'asile.
- S'il se fait contrôler à un poste frontière, et bien qu'en tant que demandeur d'asile on ne puisse lui opposer l'absence de documents permettant habituellement l'entrée sur le territoire français, il peut faire l'objet d'un maintien en zone d'attente (mises en cause par le rapport Mermaz de novembre 2000°) afin que les autorités procèdent à deux types de vérification : la première étant relative aux accords de Schengen et de Dublin, la seconde dans le but de vérifier si sa demande n'est pas manifestement infondée.

➡ Dans un second temps, l'étranger doit formuler sa demande d'asile et demander son admission au séjour pour obtenir une autorisation de séjour et se mettre en situation régulière.

Ces démarches doivent être réalisées au service des étrangers de la Préfecture ou de la Sous Préfecture correspondant à l'adresse où la personne déclare être domiciliée. Celui-ci lui remet alors une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité d'un mois

portant la mention "en vue de démarches auprès de l'OFPRA", ainsi qu'un formulaire de demande de statut de réfugié.

➡ Le demandeur d'asile peut alors engager les démarches auprès de l'OFPRA dans le délai de validité de son APS. Le récépissé de son dossier par cet organisme vaut obtention d'une nouvelle autorisation de séjour de 3 mois renouvelable jusqu'à la décision définitive de l'OFPRA.

Le dossier présenté à l'OFPRA par le demandeur d'asile, outre divers renseignements relatifs à son état civil, doit exposer son histoire personnelle ainsi que le contexte de son déroulement. Il s'agit pour l'intéressé de démontrer qu'il a été persécuté ou qu'il craint de l'être. Pour ce faire, il doit exposer les faits ou les activités qu'il l'ont obligé à quitter son pays, et joindre à sa demande tous les documents de nature à justifier ses affirmations, notamment les certificats médico-légaux attestant des sévices qu'il peut avoir subi. Tous les documents présentés doivent être en langue française.

Une fois la demande enregistrée par l'OFPRA, elle est instruite par un officier de protection qui doit apprécier le bien-fondé des craintes invoquées par le requérant en procédant à diverses vérifications et enquêtes. Le demandeur d'asile peut également être entendu par l'instructeur (environ 45% des personnes sont auditionnées).

A l'issue de l'étude de son dossier le demandeur d'asile se voit ou non, attribuer le statut de réfugié. S'il est reconnu comme tel, il ne perd pas sa nationalité, cependant il ne peut et ne doit plus se prévaloir de la protection des autorités de son pays d'origine. Dans le cas contraire, une décision motivée de l'OFPRA rejette sa demande et le requérant dispose d'un mois pour quitter le territoire ou engager soit un recours gracieux contre cette décision soit un recours devant la commission de recours des réfugiés (CRR), la première démarche n'étant pas suspensive à l'égard de la seconde.

➡ Le recours devant la CRR doit être motivé. La commission ne se prononce que sur le droit du demandeur à la qualité de réfugié, les moyens fondés sur l'illégalité de la décision de l'OFPRA sont inopérants. Après instruction du dossier, la décision est rendue en audience publique, après que le demandeur se soit exprimé. La CRR peut rendre 5 types de décisions : décisions de rejet, décisions d'annulation, décisions de non lieu à statuer, décisions donnant acte du désistement du demandeur, décisions de délibéré prolongé lorsqu'un complément d'information est nécessaire.

En dernier lieu, un recours en cassation est possible devant le Conseil d'Etat mais constitue une voie de recours très exceptionnelle, d'autant que le pourvoi ne confère pas d'effet suspensif à la décision de la CRR. D'autre part, si le demandeur peut invoquer des

faits nouveaux, alors qu'il a fait l'objet d'une décision définitive de la part de l'OFPRA ou de la CRR, il peut demander la réouverture de son dossier, et saisir à nouveau l'OFPRA.

Les procédure des demande d'asile constitutionnel et territorial

La loi du 11 mai 1998 a introduit une nouvelle forme de protection en faveur des personnes "persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté", en référence directe aux termes de l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946. Contrairement à la convention de Genève, l'asile constitutionnel repose clairement sur un engagement, un militantisme politique, syndical, religieux, culturel, intellectuel ou artistique. Le réfugié doit avoir effectivement subi des persécutions et non simplement les craindre. En revanche, l'origine des persécutions (Etats ou groupes privés) importe peu, ce qui permet de contourner l'obstacle de la jurisprudence française restrictive sur les auteurs des persécutions.

Les bénéficiaires de ce statut sont reconnus réfugiés au même titre que celles invoquant la Convention de Genève. L'OFPRA leur délivre un certificat de réfugié sans mention particulière, leur assurant la même protection.

L'asile territorial n'est régi par aucun texte international applicable en France. Il est accordé et révoqué par l'Etat de façon discrétionnaire. Il n'offre comme protection que celle que l'Etat veut bien lui accorder.

Depuis la loi du 11 mai 1998, le Gouvernement français a décidé d'accorder ce statut selon des critères plus souples que le statut de réfugié :

" Dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le Ministre de l'Intérieur après consultation du Ministre des Affaires Etrangères à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales. Les décisions du Ministre n'ont pas à être motivées".

L'asile territorial est peu protecteur par rapport au statut de réfugié. Il peut constituer une issue pour ceux qui, déboutés de leur demande de réfugié, craignent de rentrer dans leur pays d'origine ou pour ceux qui, à leurs risques et périls souhaitent faire des aller-retour entre la France et leur pays d'origine. Les rencontres avec les intervenants du secteur dans le Loiret tendent à confirmer cette éventualité dans la mesure où cette procédure est très souvent utilisée comme ultime voie de recours de leur demande d'asile.

1.2.1.2 Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (DNA)

Pour faire face à l'urgence et à l'importance des arrivées des réfugiés du sud est asiatique, France Terre d'Asile (FTDA), partie prenante dans l'accueil de ces populations, a assuré la gestion directe de la grande majorité des centres d'hébergement du DNA avant que celle-ci ne soit progressivement reprise par d'autres associations nationales ou locales. Progressivement, un réseau national s'est construit, financé au titre de l'aide sociale de l'Etat, coordonné par FTDA.

Ce dispositif a su s'adapter remarquablement à des besoins extrêmement fluctuants. De quelques centaines, les arrivées des réfugiés pouvaient atteindre jusqu'à plus de 1500 personnes par mois. Progressivement, la capacité globale du dispositif a été portée à 5500 places en 1979 et à un peu plus de 6000 places dont plus de 5300 réservées aux réfugiés du sud-est asiatique, fin 1981. Le contexte général était alors plutôt favorable à l'accueil de ces personnes. Les durées de prise en charge, limitées par principe à 6 mois, mais articulées en 4 mois de prise en charge pour l'apprentissage du français et une prolongation de 2 mois, illustrent les facilités dont bénéficiaient ces réfugiés à qui étaient relativement facilement proposés un emploi et un logement.

A cette époque, c'était surtout l'absence de difficultés pour obtenir le statut de réfugié qui prévalait. Cette facilité découlait du fait que les personnes accueillies étaient dans leur quasi-totalité munies d'une visa d'établissement qui leur ouvrait presque automatiquement l'accès au statut de réfugié.

Le DNA apparaît alors comme une réponse sociale à la Convention de Genève. Le critère retenu pour en bénéficier est d'abord socio-économique, car l'entrée dans le dispositif dépend de la situation déclarée de l'intéressé en vertu de l'article 185 du code de l'aide sociale et de la famille⁶. A ce titre les centres provisoires d'hébergement (CPH) dans lesquels étaient orientés ces réfugiés ont été assimilés aux Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS), qui étaient réservés à des catégories limitées de personnes. En 1976, un décret officialise l'extension de l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et introduit explicitement la catégorie des "personnes et familles sans logements, en instance d'attribution du statut de réfugié"⁷.

Devant la demande d'hébergement qui ne cesse d'augmenter, FTDA engage le dispositif dans un processus de transformation par le biais de demandes de modifications

⁶ " les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes peuvent bénéficier, sur leur demande, de l'aide sociale"

⁷ Article 46 du décret n° 76-526 du 15 juin 1976 portant application des articles 185 et 185-3 du code de la famille et de l'aide sociale

des agréments préfectoraux qui limitent souvent les possibilités d'accueil dans les centres aux seuls ressortissants des trois pays du sud-est asiatique. Cette transformation progressive s'effectue néanmoins dans un contexte général beaucoup moins favorable, et la capacité du dispositif est en constante diminution. De 6056 places en 1981, elle passe à 3082 places en 1985. Si l'année 1987 est marquée par la disparition des agréments préfectoraux, il faut néanmoins constater que la capacité du dispositif national n'est plus que de 2361 places.

En 1989, l'OFPRA enregistre 61 372 demandes. Les pouvoirs publics s'engagent alors à accorder plus de moyens à l'OFPRA et à la CRR afin qu'ils instruisent plus rapidement les demandes. Parallèlement, ils décident d'opposer la situation du marché du travail aux demandeurs d'asile qui ne pourront désormais plus accéder à un emploi et se verront attribuer une allocation d'insertion.

Une circulaire de 1991⁸ opère une distinction des modalités d'accueil des demandeurs d'asile de celles des réfugiés statutaires :

- création des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile destinés aux personnes venues sans accord préalable des autorités françaises et en attente d'une décision quant à l'obtention de leur statut de réfugié. La prise en charge dans ces centres étant autorisée pour toute la durée de la procédure, y compris pendant la période des recours, étant entendu que l'entrée dans le CADA ne peut avoir lieu qu'au cours de la procédure en première instance. Une estimation ministérielle faisait référence, en annexe à la circulaire, à une durée de séjour organisée sur environ 6 mois : une première phase de 6 à 8 semaines de préparation du dossier de demande d'asile, une seconde phase de 3 à 4 mois d'instruction de celle-ci et de notification.
- modification des missions des CPH qui sont dorénavant réservés à l'accueil et à l'insertion des réfugiés statutaires.

L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés résultant de l'engagement international de la France, c'est l'Administration centrale du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité qui assure le financement de l'ensemble du dispositif national d'accueil sur les crédits du chapitre 46-23, article 21 du budget de la Nation.

L'activité des centres est coordonnée et animée par FTDA, mandaté pour ce faire par la Convention DPM/FTDA du 21 juin 1996 (actuellement en cours de renégociation) sous le contrôle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarités. Cette association intervient également

⁸ Circulaire n°91-122 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil

à titre d'expert dans les centres pour le compte de la DPM. Elle organise également l'acheminement des bénéficiaires vers les CADA et CPH.

Actuellement 63 CADA sont répartis sur l'ensemble du territoire pour une capacité de 3800 places et les 28 CPH ont accueilli en 1999 environ 2000 réfugiés statutaires⁹.

1.2.1.3 Un dispositif au bord de la rupture

Les limites du dispositif d'hébergement pour les demandeurs d'asile

Les procédures d'admission dans le DNA et en particulier dans les CADA relève prioritairement d'une gestion centralisée¹⁰ dans le but de :

- "- faire jouer la solidarité nationale en permettant une répartition sur l'ensemble du territoire des possibilités d'hébergement, les demandes se concentrant majoritairement sur quelques départements,
- organiser l'hébergement en fonction des compositions familiales, des situations sociales des demandeurs et des nationalités d'origine et du mode de fonctionnement des centres ; il s'agit en effet d'organiser une cohabitation à la fois des compositions familiales et des origines ethniques dans un souci global d'harmonisation des conditions d'accueil ;
- éloigner le lieu d'hébergement du lieu d'arrivée et éviter ainsi la pression sur les acteurs locaux et la constitution de filières ;
- éviter une prise en charge successive dans plusieurs centres."¹¹

Diverses conditions sont opposables au demandeur d'asile souhaitant entrer en CADA, elles sont pour l'essentielle relatives à la mise en œuvre de démarches en vue de l'obtention du statut de réfugié et aux critères d'admission à l'aide sociale, c'est à dire être sans ressources suffisantes ni logement.

Une commission nationale d'admission composée de représentants de la DPM, de FTDA et du Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE) sous la présidence du représentant du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité instruit les dossiers de demandes d'hébergement en CADA et oriente les bénéficiaires vers l'un des 63 centres.

La DPM fait état d'une augmentation de la demande d'asile d'environ 40% pour l'année 1999, et prévoit le même pourcentage d'augmentation pour l'année en cours.

⁹ Rapport d'activité de la Direction des Populations et des Migrations 1999

¹⁰ Circulaire n° DPM/C13 99/399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile

¹¹ id.préc.

Ainsi dans le Loiret, 153 demandeurs d'asile se sont présentés en 1999 et au 1^{er} octobre 2000 ils étaient déjà 291 à avoir sollicité le statut de réfugiés.

Cette augmentation considérable des demandeurs d'asile depuis plusieurs années (Annexe 3), contribue à l'augmentation des délais d'attente à l'OFPRA, alors que le nombre de places en CADA ne satisfait pas à la quantité des sollicitations d'hébergement. On constate aujourd'hui que, pour environ 200 places qui se libèrent chaque mois, 450 nouvelles demandes parviennent à FTDA. La file active des demandes d'entrée en CADA est estimée entre 2500 et 3000 personnes. Les demandeurs d'asile qui ne se voient pas attribuer de places en CADA, se retournent alors vers les structures d'accueil et d'hébergement d'urgence, qui ne peuvent plus répondre à la demande au risque de ne plus pouvoir accueillir leur public de référence. Cette demande d'hébergement est accentuée par l'accroissement de la diversité des origines des demandeurs qui ne trouvent alors pas de communautés suffisamment développées pour assurer l'accueil sur le territoire français. Face à cette saturation du dispositif d'hébergement pour les demandeurs d'asile, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a mis en œuvre 2 types de mesures :

Des actions conjoncturelles :

- une nouvelle augmentation des effectifs de l'OFPRA et de la CRR,
- une augmentation du nombre de places en CADA, 1000 créations étaient prévues pour 2000 et 2001. Mais devant l'urgence de la situation, 1500 ont déjà été ouvertes en 2000, mais essentiellement en région parisienne.
- Un dispositif d'accueil d'urgence pour les demandeurs d'asile (AUDA) a été organisée, au cours du mois de novembre 2000 afin de "desserrer" les dispositifs d'hébergement d'urgence et des demandeurs d'asile de la région parisienne¹². Le Ministère confie à la SONACOTRA, en liaison avec FTDA, pour l'hivers 2000/2001, la mission de mettre en place et de gérer, un dispositif exceptionnel et temporaire d'accueil d'urgence de demandeurs d'asile (Annexe 4).

Des actions structurelles visant à élaborer des priorités d'entrée en CADA :

- la définition de critères de priorité sociale : les personnes faisant une première demande de statut et n'ayant pas bénéficié de prise en charge antérieure dans un centre de la DNA ou n'ayant pas refusé de proposition d'hébergement, les familles avec enfants en bas-âge, les jeunes majeurs isolés, sur avis médical motivé, les demandeurs d'asile ayant des

¹² "La Croix", 29 septembre 2000, "Le Monde", 17 octobre 2000, Lettre de Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 13 novembre 2000

problèmes de santé mais ne nécessitant pas un accueil médicalisé, les femmes seules, les demandeurs en réexamen au sens du décret du 14 mars 1997 n'ayant pas été hébergé ou n'ayant pas refusé un hébergement dans un centre de la DNA au titre de leur demande précédente.

- L'institution d'une commission départementale d'admission et d'orientation, qui, "pour répondre à un besoin d'hébergement localement identifié (départements de fortes arrivées), ...peut proposer au représentant de l'Etat l'admission sur les centres du département"¹³. Cette commission est composée de représentants des DDASS, des associations gestionnaires, et des services sociaux. Ses orientations ne peuvent cependant concerner que 25% des places de CADA du département.

Néanmoins ces dispositions ne parviennent pas, on le verra à travers l'exemple du Loiret, à résorber l'ensemble du problème.

La mission difficile d'accompagnement social des demandeurs d'asile

Les missions des CADA, précisées par voie de circulaire¹⁴, sont au nombre de quatre :

- accueil et hébergement des demandeurs d'asile ; les CADA sont tenus de prendre en charge les dépenses liées au logement, à la nourriture, et à certains autres besoins de la vie courante des personnes hébergées tels que certains frais de transports, les dépenses liées à la scolarisation des enfants, une aide vestimentaire ponctuelle...mais les frais liés aux soins et à l'achat de médicaments où les frais d'avocats ne leur incombent pas,
- accompagnement administratif, social et médical ; les CADA doivent accompagner les demandeurs d'asile dans toutes leurs démarches liées "au séjour et à la demande du statut de réfugié pendant toute la durée de la procédure"¹⁵, ainsi que celles liées à leur santé.
- animation et scolarisation des enfants ; compte tenu de l'impossibilité pour les demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail, les équipes des CADA doivent pouvoir leur proposer divers types d'activité, notamment une initiation à la langue française, qui du fait du caractère incertain de leur séjour prolongé sur le territoire français ne doit pas être, selon la même circulaire, une véritable formation linguistique.

¹³ id. préc.

¹⁴ Circulaire MES/DPM n°2000-170 du 29 mars 2000 relative aux missions des Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile

¹⁵ id. préc.

Par ailleurs, concernant les enfants en âge d'être scolarisés, les équipes des CADA doivent accompagner les familles dans les démarches liées à la scolarisation et fournir éventuellement des prestations de soutien scolaire.

- Gestion de la sortie des centres, dès l'entrée dans le centre, l'équipe doit clarifier aux yeux des bénéficiaires le caractère transitoire de leur séjour en CADA afin que ceux-ci puissent prévoir les solutions à mettre en œuvre à leur sortie quelque soit la décision de l'OFPPRA ou de la CRR.

Les résidents des CADA perçoivent une allocation sociale globale d'un montant variant en fonction de la structure familiale (de 600 francs pour une personne seule à 1700 francs par exemple pour une famille de 6 personnes).

On perçoit bien, à travers cette circulaire toute l'ambiguïté du travail d'accompagnement social qui doit être réalisé par les équipes des CADA, qui doivent à la fois préparer une éventuelle intégration du demandeur d'asile qui pourra obtenir le statut de réfugié, et ne pas favoriser de trop importantes attaches sur le territoire français étant entendu que peu de demandeurs d'asile se verront attribuer le statut tant convoité. Cette situation est d'autant plus difficile que la majorité des résidents des CADA, alors même qu'ils seront déboutés de leur demande, restent en France en situation irrégulière. Dans ce cadre en effet, les demandeurs d'asile disposent d'un mois pour quitter le territoire. S'ils ne le font que rarement de leur propre initiative, les arrêtés de reconduite à la frontière dont ils font l'objet ne sont pour autant que rarement mis à exécution, venant ainsi grossir le nombre des étrangers en situation irrégulière et surtout ne disposant pas des moyens de mener une vie décente.

D'autre part, il faut noter que la majorité des demandeurs d'asile ne disposent pas d'hébergement en CADA, et malgré le travail important effectué par le SSAE et les autres associations œuvrant dans ce secteur, on note de très fortes inégalités entre ces deux catégories au regard des obtentions du statut de réfugié, consécutivement à la proximité du travail social effectué en CADA.

Par ailleurs, des gestionnaires de CADA, qui ont été souvent amenés à intervenir à l'occasion du dispositif Kosovo se montrent quelque peu inquiets à l'égard de la baisse des financements du secteur. En effet, si le financement de l'accompagnement social correspond en CADA à 1 personne pour 10 résidents, il a été fixé à 1 pour 15 à l'occasion du dispositif Kosovo, soit un prix de journée d'environ 150 francs, et ce dernier est fixé à 110 francs pour l'AUDA.

1.2.2 Les solutions mises en œuvre dans le Loiret

Au cours de l'année 1999, le CADA de Gien, agréé pour 55 places, a accueilli 33 unités familiales, soit 86 personnes de 10 mois à 80 ans. La moyenne de leur séjour a été de 464 jours, avec une amplitude de 37 à 1762 jours(soit un peu près de 5 ans). On note que ces délais sont assez éloignés de ceux prévus par la Circulaire créant les CADA. D'autre part on comprend aisément qu'ils impliquent une faible rotation des demandeurs d'asile hébergés dans ce CADA (Annexe 5).

Face au fort accroissement des demandeurs d'asile dans le Loiret (Annexe 6), la DDASS a du mettre en œuvre, au cours de ces deux dernières années, des solutions de substitution au dispositif CADA.

1.2.2.1 Le recours aux structures d'hébergement d'urgence de droit commun

L'hébergement des demandeurs d'asile en nuitée d'hôtel

Les demandeurs d'asile, sans solution d'hébergement se sont naturellement tournés vers le dispositif d'accueil d'urgence géré dans le département par l'association "l'Etape "qui administre un service d'accueil et d'hébergement d'urgence (la permanence d'accueil) accordant des nuitées d'hôtel de 30 places, des appartements avec allocation logement temporaire, deux résidences sociales, trois centres d'hébergement et des appartements en sous-location, dont elle assure en outre l'accompagnement social.

De janvier 2000 à la fin du mois de septembre, 3583 nuitée d'hôtel avaient été délivrées pour le public étranger à Orléans, dont 2851 pour les demandeurs d'asile. Ces derniers représentaient 70 ménages soit 106 personnes au début du mois de novembre 2000.

Peu habitué à ce type de public, les travailleurs sociaux de la permanence d'accueil ont du s'adapter à ses besoins spécifiques. Cependant, ils vivent relativement mal cette situation et cela pour plusieurs raisons :

- en premier lieu ils sont assez déçus par les objectifs de l'accompagnement social à mettre en œuvre compte tenu des faibles perspectives d'intégration des demandeurs d'asile, qui seront pour la plupart déçus de leur requête. A la différence de leur public cible traditionnel, constitué en grande majorité de personnes désocialisées, ils ne peuvent mettre en œuvre avec eux les modalités de leur insertion ; de plus la complexité des situations à clarifier pour la présentation des dossiers OFPRA, conjuguée à la barrière de la langue, accroît leur malaise ;

- ils considèrent d'autre part, que les propositions d'hébergement qu'ils font aux demandeurs d'asile, ne leur sont pas du tout adaptées. La vie en hôtel est en effet difficile pour des entités familiales comportant des enfants, souvent jeunes, d'autant que les durées de séjour tendent également à s'allonger. Ainsi, une mère isolée avec 5 enfants, en attente de statut depuis 2 ans était logée depuis le mois de mai dans un des hôtels conventionné ;
- Enfin, ils rencontrent des difficultés relationnelles avec leur public traditionnel qui se voit refuser un hébergement, du fait de l'occupation des places par les demandeurs d'asile.

La détérioration des relations de l'Etape et de la DDASS

La question des demandeurs d'asile s'est faite cruciale au cours de l'été 2000. En effet, compte tenu de la fermeture de la plupart des associations caritatives de l'agglomération orléanaise, l'Etape a vu affluer à sa permanence d'accueil l'ensemble des demandeurs d'asile non pris en charge dans le DNA. L'association n'a alors plus pu tenir le nombre de places d'hébergement en nuitées d'hôtel qui lui était financé par la DDASS (15 par jour). La DDASS a dû solliciter des crédits complémentaires à la DPM, afin d'autoriser le dépassement du nombre de nuitées budgétées. La situation s'est encore dégradée en septembre (780 nuitées délivrées pour les demandeurs d'asile) et pendant tout l'automne. Devant l'absence de résorption du problème, l'Etape décide, unilatéralement, de ne plus accueillir de demandeurs d'asile à partir du 1^{er} novembre, afin, selon elle, de renvoyer l'Etat face à ses responsabilités. Sous la pression de la DDASS, elle finit par leur accorder un hébergement d'urgence de 3 nuitées d'hôtel, puis les renvoie vers les associations caritatives. Un montage financier, visant à ne pas faire reconnaître aux yeux des demandeurs d'asile l'Etape comme un lieu d'hébergement à leur disponibilité est trouvé entre la Croix Rouge, la DDASS et l'Etape : les demandeurs d'asile sont dirigés dans des hôtels par la Croix Rouge qui facture ces nuitées à l'Etape, la DDASS ayant autorisé un dépassement du budget des nuitées d'hôtel.

1.2.2.2 Les effets pervers du dispositif pré-CADA

Face à la faible rotation de l'accueil au CADA de Gien, la DDASS du Loiret, à l'instar de nombreuses autres, utilise depuis quelque temps le dispositif de l'allocation logement temporaire (ALT) afin d'héberger les demandeurs d'asile sans ressources. Néanmoins, les associations gérant ce type de logements, ainsi que la DDASS, constatent aujourd'hui l'inadaptation de cette solution.

Le détournement du dispositif ALT

L'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées a été instaurée par la loi du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. La loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 a rebaptisée l'aide au logement temporaire " aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées", car l'ALT a été étendue aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

L'aide est destinée aux associations conventionnées à but non lucratif et aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale dont l'objet est l'insertion par le logement pour des durées de séjour limitées et dans l'urgence, de personnes défavorisées. Les associations qui perçoivent l'ALT doivent être capables par elles-mêmes ou en liaison avec d'autres, d'assurer un accompagnement social des personnes accueillies. L'ALT est d'abord un mode de financement du logement.

La demande d'ALT est faite par l'organisme au Préfet du Département. Dans le Loiret, c'est la DDASS qui a été missionnée pour gérer le dispositif. Une convention est passée entre le Préfet et l'organisme qui rappelle les engagements et fixe pour chaque année civile, la capacité d'hébergement envisagée, en nombre et en type de logement, et le montant prévisionnel qui en résulte. Aucune enveloppe limitative n'est imposée à ce jour : l'augmentation et la réduction de la capacité d'hébergement sont fonction des besoins recensés localement.

L'ALT est une aide forfaitaire, pour chaque hébergement, variant selon la zone géographique et la capacité de l'accueil dans le logement ; elle est versée par la CAF à terme échu.

Les locaux proposés en ALT doivent être des logements, chambres d'hôtel ou logements foyers, permettant le respect de la vie privée et protégeant la vie familiale. Les hébergés doivent avoir en permanence la libre disposition des locaux. Aucune limite n'a été fixée par voie réglementaire sur la durée d'occupation du logement, toutefois le Ministère préconise une durée de séjour n'excédant pas six mois.

Un contrat est passé entre le résident et l'organisme conventionné indiquant notamment : les références du logement, les obligations minimales qui incombent au résident, la participation financière demandée par l'organisme à la famille accueillie lorsqu'elle dispose de ressources.

Le public visé par l'ALT est défini par la loi Besson comme les personnes " qui éprouvent, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir". Si les personnes hébergées sont de nationalité étrangère, elles doivent

être en possession d'un titre de séjour en cours de validité supérieure à trois mois ou d'un récépissé de demande de renouvellement de ce titre. Sur l'agglomération orléanaise, le Préfet a dérogé à cette règle pour 3 conventionnements d'association, afin de permettre aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en CADA d'accéder à un hébergement.

Les limites de l'ALT en faveur des demandeurs d'asile.

Si la mise à disposition de logements pour les demandeurs d'asile par le biais de l'ALT présente l'intérêt de permettre effectivement à ces familles de retrouver une certaine sérénité, elle revêt néanmoins, selon les associations conventionnées, un effet paradoxal au regard du statut doublement transitoire de demandeur d'asile en attente de place en CADA. D'une part, l'ALT revêt un caractère temporaire qui n'est pas applicable aux demandeurs d'asile compte tenu de la longueur des délais d'instruction des demandes par l'OFPRA et la CRR. D'autre part, il semble que l'ALT permette effectivement aux personnes qui en bénéficient d'instaurer une véritable dynamique de l'insertion, qui, si elle paraît intéressante dans l'absolu, implique pour les demandeurs d'asile un nouveau déchirement. En effet, lorsqu'une place en CADA se libère pour la famille hébergée en ALT, elle doit quitter ses habitudes de voisinage, les enfants doivent quitter leur école, pour se rendre dans le CADA qui leur est désigné par la commission nationale d'admission dans un autre département. De plus, il faut noter que les hébergements en ALT sont souvent des appartements qui ne sont pas "marqués", alors qu'avec une place en CADA, la famille se retrouve dans un environnement qui la fait de nouveau se confronter à la précarité de sa situation de demandeur d'asile.

D'autre part, il arrive fréquemment que la procédure de demande d'asile se termine alors même que la famille n'a toujours pas intégré un CADA. Lorsque l'issue de la procédure voit la famille déboutée, les associations gérant les appartements ALT ont alors des difficultés très importantes, tant au niveau de leur propre éthique, qu'en raison du refus des personnes hébergées, à libérer le logement. Un autre secteur de l'hébergement pour les personnes en situation de précarité se trouve de ce fait saturé. A l'instar de l'Etape, une des associations du Loiret accueillant en logement ALT des demandeurs d'asile souhaite ne plus accueillir ce type de population.

1.2.2.3 L'inopérabilité de la commission départementale d'admission

La Circulaire du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile, prévoit la création de

commissions départementales d'admissions et d'orientation facultatives. Elle vient d'être créée dans le Loiret mais il ne semble pas qu'elle puisse répondre à ses objectifs.

Les commissions départementales d'admission et d'orientation viennent atténuer le principe de solidarité nationale en matière d'accueil des demandeurs d'asile afin de permettre de solutionner les problématiques particulières de certains demandeurs d'asile. Elles visent ainsi à apporter une réponse diligente aux situations les plus critiques pour les demandeurs d'asile présents dans le département.

Le 25 octobre 2000, un groupe de travail réunissant divers intervenants du département intéressés par la problématique de l'hébergement d'urgence (AHU- association gestionnaire de logements ALT mis à disposition de demandeurs d'asile -, le service social d'aide aux émigrants, l'Etape, l'AFTAM, le service des étrangers de la Préfecture et l'AIDAPHI) s'est penché sur les modalités de fonctionnement de la commission du Loiret.

Le principal objectif de cette réunion était d'élaborer des critères locaux de priorité d'accès au quota de 25% de places du CADA. Cinq types de critères ont été retenus : les cas de grossesse et de problèmes de santé, les situations de ménages avec de jeunes enfants, la date de la demande d'entrée en CADA, la situation de l'hébergement du demandeur, la situation au regard de l'allocation d'insertion.

Le 8 novembre 2000 se réunissait pour la première fois la commission d'admission et d'orientation du Loiret. Le CADA de Gien ayant bénéficié d'une de 25 places, portant ainsi sa capacité à 80, la commission pouvait prononcer l'orientation de 20 personnes. Une liste de 81 personnes a été distribuée aux membres de la commission afin de procéder à leur classement en fonction des priorités précédemment définies.

A l'occasion de cette réunion, 20 demandeurs d'asile ont donc été orientés vers le CADA de Gien, et le reste des personnes inscrites sur la liste ont été classées par ordre de priorité en vue d'une telle orientation. On perçoit rapidement les limites de cette procédure car ces personnes intégrant cet hébergement y resteront jusqu'à l'issue de leur procédure de demande d'asile. Néanmoins, ces orientations ne changent pas le taux de rotation du CADA, et les personnes n'ayant pu bénéficier de la procédure départementale sont toujours sans solution. Dès son installation la commission départementale d'admission et d'orientation est paralysée.

2 - ENJEUX ET PERSPECTIVES DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : PISTES DE REFLEXIONS LOCALES ET NATIONALES

En septembre 2000, la DDASS de Paris lançait un cri d'alarme en raison de l'afflux de demandeurs d'asile dans les centres d'accueil d'urgence, remettant clairement en cause la politique menée par le Gouvernement en matière de droit d'asile : "*L'appréciation qui peut être portée sur ce phénomène et sur les tentatives de solutions actuellement mises en œuvre conduit à s'interroger sur les limites d'une politique réduite à la seule dimension humanitaire, faute d'envisager des solutions globales (politique de l'immigration, politique de l'emploi) justifiées par la situation*¹⁶."

Si le caractère aigu de la situation dans le Loiret oblige la DDASS à élaborer de nouvelles solutions, et à avoir une réflexion plus profonde sur son approche, cette problématique impose des modifications considérables de notre conception de l'immigration afin d'adapter notre politique d'accueil à l'évolution de nos sociétés à l'aube du troisième millénaire.

2.1 LA MISE EN ŒUVRE D'UN DISPOSITIF LOCAL REACTIF

La prise en charge des demandeurs d'asile dans le département du Loiret implique de la part de la DDASS deux types d'action : qu'elle résolve d'une part le problème de la saturation des places d'hébergement d'urgence, et qu'elle mette en place les partenariats nécessaires à une action efficace d'autre part.

2.1.1 Répondre à l'urgence

L'approche de l'hiver contraint la DDASS à élaborer un dispositif d'hébergement temporaire en partenariat avec tous les acteurs de l'hébergement d'urgence et de la prise en charge des demandeurs d'asile et réfugiés.

2.1.1.1 Résorber les tensions

Le malaise des travailleurs sociaux

Le sentiment profond de ne pas être entendu s'est développé chez les personnes qui interviennent auprès des demandeurs d'asile. Confronté quotidiennement au désarroi des familles venues chercher refuge en France, ils n'ont plus aujourd'hui aucune solution à leur proposer.

¹⁶ Les demandeurs d'asile affluent dans les centres, La Croix, 29 septembre 2000

En septembre 2000, les travailleurs sociaux de diverses associations du Loiret (AFTAM, AIDAPHI, AHU, Etape) rédigent une sorte de manifeste dans lequel ils font état de leurs difficultés. Ils considèrent notamment que la prise en charge des demandeurs d'asile résulte d'un transfert des responsabilités en cascades : des ministères vers les Préfets et les DDASS, puis de ceux-ci vers les associations auxquelles il est demandé de gérer l'impossibilité d'accès au DNA, de faire patienter des personnes en situation d'extrême précarité, de faire accepter de nouveaux déracinements aux personnes, voire de gérer les invitations à quitter le territoire. En conséquence, ils demandent à ce que cesse la prolifération de dispositifs d'exception, et les libertés prises avec la législation, visant ainsi le dispositif pré-CADA. Cet accès d'humeur s'est concrétisé par le refus de l'Etape d'accueillir de nouveaux demandeurs d'asile, et par la venue à la DDASS de demandeurs d'asile à la recherche d'hébergement.

Un véritable blocage s'est progressivement installé entre les associations gestionnaires des hébergements d'urgence et l'équipe correspondante à la DDASS. Il était dès lors urgent pour l'inspecteur de la DDASS en charge du dossier, de renouer un dialogue constructif avec celles-ci afin de proposer des solutions qui recueillent l'aval de tous. Néanmoins, représentant la DPM dans le département, les agents de la DDASS se trouvent dans une situation très délicate dans la mesure où leurs appels auprès de l'administration centrale se heurtent au caractère quasi-national de la saturation du DNA. Il est alors difficile pour la DDASS de faire redescendre aux associations l'absence de réponse du ministère, notamment en terme de financement supplémentaire. Cette situation a été encore accentuée par les interventions des associations militantes.

La pression militante

Deux associations sont particulièrement sensibles à l'évolution de la situation des demandeurs d'asile dans le Loiret.

Le DAL (Droit au Logement) exerce une pression importante sur l'ensemble des autorités du Loiret. Mairie d'Orléans, Préfecture du Loiret ont été visées par cette association qui exige que des solutions rapides soient trouvées en faveur des mal logés, y compris les demandeurs d'asile. Elle a, par exemple, investi les locaux de la mairie un soir de Conseil Municipal, qui a demandé l'intervention de la préfecture et par voie de conséquence de la DDASS afin de pourvoir à l'hébergement des personnes présentes.

L'ASTI (association de soutien aux travailleurs immigrés) est la seule association de l'agglomération orléanaise assurant la domiciliation des demandeurs d'asile qui leur est indispensable pour déposer une demande d'asile à la Préfecture et se voir accorder une APS de 3 mois. Cette association, au demeurant tout à fait honorable, exerce cette mission

sans aucune concertation préalable avec les intervenants du secteur. Elle accueille sans restriction toutes les demandes sans s'interroger sur les capacités d'hébergement du département, augmentant ainsi la pression sur le dispositif d'urgence.

Il faut noter que si le DAL a été récemment reçu par le Directeur des affaires sanitaires et sociales du Loiret, ces deux associations, tout en étant particulièrement active à l'égard des demandeurs d'asile ne sont pas des interlocuteurs courants pour la DDASS.

2.1.1.2 Activer un dispositif d'urgence exceptionnel

En l'absence de disponibilité de places dans le DNA, qui avait pour objectif de faire reposer l'accueil des personnes sollicitant le statut de réfugiés sur la solidarité nationale et sur un accompagnement social spécialisé, c'est finalement aux DDASS qu'il revient de rechercher les solutions d'un hébergement d'urgence local.

L'inventaire des hébergements disponibles dans le Loiret

A la date du 8 novembre 2000, une note interne à la DDASS fait état de la saturation complète des capacités d'hébergement d'urgence dans le Loiret, une centaine de places étant occupées par des demandeurs d'asile. A l'approche de l'hiver, il devenait urgent de trouver de nouvelles solutions, d'une part au regard de l'inadaptation des hébergements en hôtel pour les demandeurs d'asile, d'autre part en raison de l'impossibilité à annoncer le lancement de la campagne hivernale, aucune orientation ne pouvant être proposée aux personnes sollicitant un hébergement d'urgence.

L'augmentation du nombre de places au CADA de Gien ne s'avérant pas suffisamment efficiente, l'idée du recours au centre militaire ayant accueilli les personnes déplacées du Kosovo, est alors progressivement apparue. Libre depuis le mois de juin 2000, il doit être remis à l'Armée au début de l'année 2001, après qu'une remise en état des lieux ait été effectuée.

Cette possibilité, imprudemment évoquée à l'occasion de la réunion de la commission départementale d'admission et d'orientation, a rapidement soulevé l'indignation des associations du fait de l'isolement du camp militaire.

L'utilisation du centre de Pannes

La réactivation du dispositif d'accueil des réfugiés du Kosovo, s'il a déjà été envisagé dans d'autres départements, notamment dans la Meuse par la transformation du centre

d'accueil provisoire des réfugiés du Kosovo en Cada, présente néanmoins des coûts sociaux et financiers qu'ils convient de faire peser en contrepartie de la "respiration" qui en résulterait pour le dispositif d'hébergement d'urgence :

- Quel financement ?

Les crédits pour l'année 2001 relatifs aux centre d'hébergement avaient, à la date du 10 novembre, fait l'objet d'une pré-notification régionale à hauteur de 97 %. Le coût estimé de la réouverture du Centre de Pannes s'élevant à 1,3 millions pour 2001 sur la base de 110 francs par jour et par personne, une demande de crédits a été faite par la DDASS en direction du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

La visite du centre à l'occasion de la réalisation de l'état des lieux le 8 décembre 2000, montre en outre la nécessité de prévoir la mise en place d'éléments pour la restauration des personnes susceptibles d'être hébergées, ainsi que du linge...à l'instar de ce qui avait été nécessaire pour l'arrivée des kosovars.

Si l'absence de crédits a été invoquée jusqu'à présent contre la réouverture du centre, l'idée n'est cependant pas abandonnée dans le département.

- Quel accompagnement social ?

La procédure de demande d'asile requiert pour les demandeurs une aide importante de la part des travailleurs sociaux qui les accompagnent dans leurs démarches et dans l'élaboration du dossier OFPRA. L'ouverture d'un centre d'urgence, isolé dans la campagne, à 70 kilomètres d'Orléans, sur la base d'un prix de journée de 110 francs par jour, ne présente pas les garanties indispensables pour que chacun des demandeurs d'asile voit sa requête traitée équitablement.

Par ailleurs, aucune association du Loiret n'est actuellement disposée à effectuer cet accompagnement social pour ce centre qui pourrait être d'une capacité de 20 à 120 places, et l'on ne peut laisser les personnes qui y seraient accueillies à la seule bienveillance d'associations caritatives à l'instar de ce qui est actuellement réalisé par la Croix Rouge à Sangatte dans le Pas de Calais.

Malgré ces limites importantes à la réactivation de ce camp militaire comme centre d'hébergement, les associations impliquées dans la problématique des demandeurs d'asile se rallient progressivement à cette idée qui demeure pour le moment la seule alternative à la rue.

2.1.2 La constitution d'un véritable réseau

La multiplication progressive des personnes et organismes concernées par l'accueil des demandeurs d'asile, chacun œuvrant isolément, ne permet pas actuellement d'apporter de réponses satisfaisantes. La DDASS doit cesser d'apparaître comme la boîte de résonance des doléances de chacun et doit favoriser la mobilisation concertée des acteurs en structurant un véritable réseau.

2.1.2.1 Des expériences intéressantes dans d'autres départements

La coordination des demandeurs d'asile du Bas-Rhin

Département frontalier, le Bas-Rhin est l'un des départements français qui accueille le plus de demandeurs d'asile. Au fur et à mesure de l'augmentation des demandeurs d'asile dans ce département, les associations, en lien avec la DDASS, se sont organisées dans le but de répondre au mieux aux problèmes posés par cette situation. Dès le début des années 1990 est mis en place un "comité de pilotage demandeurs d'asile" réunissant l'ensemble des associations spécialisées : bureau départemental du SSAE, collectif d'accueil pour les solliciteurs d'asile aidant à la préparation des dossiers OFPRA, Secours catholique, CIMADE....A partir de 1997, la saturation du DNA amène le comité de pilotage à créer une coordination des demandeurs d'asile (Coda) dont les objectifs sont de trois ordres : permettre au SSAE de se centrer sur ses missions de service social, favoriser l'action des organismes caritatifs vis à vis des demandeurs d'asile, confier à un seul organisme la gestion des questions d'hébergement et de réponses aux besoins alimentaires. Ce suivi coordonné de l'évolution des demandeurs d'asile permet la présentation à l'automne 1999, d'un nouveau projet intitulé SUD (service d'urgence des demandeurs d'asile) à la DPM, qui finance par une subvention de 4,6 millions 180 places supplémentaires.

Si l'instauration d'un tel réseau n'a pas supprimé les tensions inhérentes à l'afflux toujours croissant des demandeurs d'asile, il a néanmoins permis qu'un véritable dialogue constructif s'instaure, permettant ainsi une réactivité et une adaptabilité importante des solutions proposés.

Les système "Phases" et "pause" de l'Isère

Au début de 1998, les partenaires sociaux de l'Isère, confrontés à l'augmentation de la demande d'asile dans le département, instaurent le système "Phases" (pôle d'hébergement des étrangers en situation régulière en attente d'un statut). Financé par le Conseil Général, la DDASS et le CCAS de Grenoble, il comprend 60 places d'appartements

en ALT et un accompagnement social assuré par une conseillère en économie sociale et familiale. Il accueille essentiellement des personnes répondant aux critères d'admission en CADA ; un comité de pilotage se réunit tous les mois pour gérer ce dispositif. Néanmoins "phases" s'avère insuffisant à l'approche de l'hiver et les partenaires décident alors de la mise en place d'un nouveau dispositif intitulé "pause". Destiné à fonctionner du 15 décembre au 15 mars, il se retrouve à son tour vite saturé. Au cours de l'été 1999 la DDASS se résout à refuser l'hébergement des demandeurs d'asile sur le département, mais elle propose parallèlement de permettre une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire national en envoyant les personnes là où il est encore possible de les accueillir. Le SSAE refuse d'assumer à lui seul ce rôle et la DDASS crée au sein de l'office dauphinois des travailleurs immigrés un poste d'orientation des demandeurs d'asile.

Si les dispositifs mis en œuvre dans ces deux départements se sont heurtés d'une part à la hausse générale du nombre de demandeurs d'asile et d'autre part à leur situation géographique, qui les expose, à la frontière de l'Allemagne et de l'Italie, à des arrivées massives, les coordinations instaurées ont néanmoins permis d'avancer pas à pas vers des solutions novatrices.

2.1.2.2 La création d'un réseau pour l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile dans le Loiret

Se servir de l'expérience du dispositif Kosovo pour rassembler les acteurs

Le contexte humanitaire de l'accueil des personnes déplacées du Kosovo, a permis dans le Loiret, la mise en relation d'un réseau important de partenaires qui ont chacun apporté leurs compétences à l'élaboration du dispositif d'accueil. La situation de crise que connaît actuellement le département pour assurer l'hébergement des demandeurs d'asile, doit pouvoir être mieux appréhendé par la coordination de l'ensemble des acteurs.

Jusqu'à présent, chacun des acteurs intervient isolément dans le dispositif et y épuise toute son énergie :

- l'association l'Etape, ne se sentant pas soutenue dans les difficultés qu'elle rencontrait pour pourvoir à l'hébergement des demandeurs d'asile ne bénéficiant pas de places en CADA, leur a finalement fermé ses portes ;
- les associations supports de logements en ALT, rencontrant des difficultés dans la gestion du système pré-CADA, ont fait part de leur refus de poursuivre ce dispositif ;

- les associations DAL et ASTI, toute dans leur logique militante, contestent le manque d'hébergement dans le Loiret ;
- le SSAE, avec 2.5 équivalents temps plein pour la région Centre, ne peut faire face efficacement à l'ensemble des demandes d'aide des demandeurs d'asile ;
- l'AFTAM, redevable à la DDASS du maintien de son CPH, se positionne de façon clairement passive, obéissant aux injonctions de l'administration.

D'autre part, les administrations et les collectivités territoriales s'impliquent de manière très hétérogène dans la prise en charge des demandeurs d'asile :

- certaines communes, à l'approche des élections municipales de 2001, réagissent mal à l'idée de la mise à disposition des locaux vacants sur leur localité en faveur de cette catégorie de population,
- le Conseil Général, est très réticent à intervenir en faveur des demandeurs d'asile et bien que les unités territoriales d'action sociale reçoivent ceux-ci et leur versent certaines aides, la position officielle du directeur départemental de l'action sociale départementale s'appuie sur la répartition des compétences entre l'Etat et les départements, qui laisse au premier le traitement de la question des étrangers, la présence éventuelle d'enfants étant subsidiaire à ses yeux.

Afin que la DDASS ne soit plus l'objet des récriminations de chacun, il convient qu'elle implique l'ensemble des partenaires dans la recherche des solutions à la saturation des capacités d'hébergement départemental en faveur des demandeurs d'asile. Jusqu'à présent jamais les partenaires n'ont été tous réunis simultanément et spécialement sur cette question, qui les mobilise pourtant tous à des degrés divers.

La constitution d'un groupe de travail composé de l'ensemble des partenaires associatifs (Etape, AFTAM, AHU, AIDAPHI, FAS, SSAE) y compris les associations militantes et caritatives (DAL et ASTI, Croix Rouge), les collectivités territoriales (Conseil Général, communes d'Orléans, de Montargis, de Gien et de Pithiviers), doit permettre, sous la responsabilité de la DDASS d'élaborer des réponses cohérentes à la crise actuelle par le biais de la constitution d'un véritable réseau. La DDASS dans un temps très court (environ 1 mois) est parvenue à activer un réseau important en faveur des réfugiés du Kosovo ; si la crise actuelle est moins médiatique, elle engage malgré tout suffisamment la crédibilité de chacun pour que tous s'emparent du problème.

La mise en réseau de ces partenaires doit s'entendre comme une interrelation des professionnels visant à atteindre des objectifs clairement identifiés qui ont reçu l'adhésion de tous. Le réseau d'accueil des demandeurs d'asile doit ainsi constituer un mode d'organisation mettant en relation des éléments indépendants pour recueillir, traiter et diffuser une information destinée à améliorer le niveau général des réponses apportées à la

problématique des demandeurs d'asile, et à mieux répartir les rôles dans leur prise en charge.

Définir des objectifs opérationnels

Outre le caractère positif visant à mettre autour d'une table l'ensemble des partenaires de ce secteur d'intervention afin qu'ils dialoguent et appréhendent le positionnement de chacun, la DDASS doit être l'animateur du réseau et veiller à ce que des solutions concrètes et rapidement applicables soient proposées. Trois types d'objectifs doivent être définis :

➤ la préparation de l'accueil des demandeurs d'asile dans le département :

Actuellement, plus personne ne souhaite poursuivre ses engagements en faveur de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, chacun montrant du doigt les capacités d'accueil que détient l'autre. De même, mis à part le SSAE, chacun fait valoir son inexpérience devant les spécificités de l'accompagnement social des demandeurs d'asile.

On peut aisément concevoir que le réseau désigne des personnes-ressources sur les différentes problématiques rencontrées.

Ainsi, la désignation d'un coordonnateur de l'hébergement permettrait l'orientation plus aisée des demandeurs d'asile qui sont actuellement ballottés d'un opérateur à un autre, sans que soit réellement pris en compte les besoins de la situation de chacun des demandeurs et/ou de leur famille. Celui-ci serait chargé de tenir à jour les places disponibles dans le Loiret et de veiller à une répartition équitable des demandeurs d'asile dans le département.

De manière similaire le SSAE, serait susceptible de coordonner l'ensemble du dispositif d'accompagnement social, s'appuyant sur l'AFTAM, pour ce qui concerne les démarches liées à la demande d'asile, et sur les UTAS, les CCAS, la CAF et la CPAM pour les aides à la vie quotidienne.

Un dernier membre du réseau pourrait prendre en charge les questions relatives à la scolarisation des enfants et au pré-apprentissage du français pour les adultes.

Il conviendrait en fait de faire reposer sur l'ensemble des partenaires la charge de travail correspondant à une prise en charge CADA afin que les demandeurs d'asile ne puissent pas souffrir d'une trop grande inégalité de traitement résultant de leur impossibilité d'accès au DNA. L'enjeu majeur du réseau serait de ne pas marginaliser davantage des individus dont la situation psychologique et sociale est déjà très fragile.

➤ la préparation à la décision relative au statut de réfugié

Jusqu'à la décision de l'OFPRA ou de la CRR, l'ensemble des demandeurs d'asile sont placés dans la même situation transitoire qui est la base de la décision de l'Etat français de ne pas les faire entrer dans une phase d'insertion active. Cependant le risque de marginalisation des demandeurs d'asile étant plus important lorsqu'ils ne sont pas pris en charge en CADA, le réseau devra veiller à particulièrement bien préparer les demandeurs à la décision finale.

Concernant les personnes qui obtiendront le statut, le réseau doit pouvoir s'appuyer sur des relais suffisamment puissants pour permettre la pleine intégration du réfugié dans la société française. Ainsi le réseau doit favoriser le processus de l'insertion par le logement en ayant des contacts réguliers avec l'ensemble des bailleurs sociaux du département. Parallèlement il doit faciliter l'accès à la formation et à l'emploi en se mettant en relation avec les organismes de formation et le service public de l'emploi.

Concernant les demandeurs d'asile qui n'obtiennent pas le statut de réfugié, le réseau doit prendre garde à ne pas cacher les difficultés que les demandeurs déboutés seront susceptibles de rencontrer, compte tenu de l'irrégularité de leur présence en France. Une rapide enquête dans le département faisant apparaître que personne ne traite des aides au retour il conviendrait que le réseau désigne un de ses membres comme référent sur cette question, chargé d'apporter aux demandeurs d'asile déboutés l'ensemble des informations qui y sont relatives.

➤ l'élaboration d'un projet répondant au Fonds européen pour les réfugiés.

Le Conseil des Ministres de l'Union Européenne a créé en septembre 2000 un Fonds Européen pour les réfugiés (FER)¹⁷, permettant un cofinancement (à hauteur de 50%) des actions présentées par les Etats dans les domaines de l'accueil des demandeurs d'asile, d'intégration des réfugiés et du retour des personnes déboutées dans leur pays d'origine. Ce fonds est géré par la DPM pour la France. Les actions susceptibles d'être financées sur la base du FER seront sélectionnées selon une procédure d'appel à projet.

Ce fonds est doté de 216 millions d'euros, soit 1.4 milliards de francs pour la période 2000/2001. Chaque pays se verra attribuer une dotation annuelle se décomposant en une part fixe et une part dégressive (3,3 millions de francs pour 2000, 2,6 millions pour 2001, 1,9 millions pour 2002, 1,3 millions pour 2003 et 655000 francs pour 2004), et une part variable composée du solde des ressources disponibles de la dotation annuelle du FER.

¹⁷ Décision n°2000/596/CE du 28 septembre 2000, JOCE du 6 octobre 2000

Les projets doivent être préparés et mis en œuvre par des organismes sans but lucratif ou des organismes publics dont le siège se trouve en France et qui possèdent les qualifications ou expériences adéquates dans ce secteur d'intervention.

Compte tenu des difficultés précédemment évoquées de trouver le financement de nouvelles solutions en faveur des demandeurs d'asile dans le Loiret, il conviendrait que le réseau d'accueil des demandeurs d'asile du Loiret s'inscrive dans cette dynamique de projet et saisisse l'opportunité de cette nouvelle source financière.

2.1.3 Les limites d'une gestion locale de la crise

L'échec des expériences innovantes du Bas-Rhin et de l'Isère, la création du centre de transit de Sangatte, témoignent de la difficulté à résoudre la crise de l'accueil des demandeurs d'asile au niveau départemental. La situation du Loiret ne peut qu'être liée au caractère multifactoriel de la politique nationale d'accueil des demandeurs d'asile.

2.1.3.1 L'arrivée des demandeurs d'asile dans le Loiret.

Le bilan 1999 de l'OFPPA fait apparaître une très forte hausse de la demande d'asile politique : 30 907 demandes en 1999 contre 22 375 en 1998. Cette augmentation est marquée par un bond spectaculaire de la demande chinoise, des demandes venues du continent africain qui représente 42% de la demande globale, des demandes de ressortissants du Bangladesh et du Pakistan, la demande européenne tendant quant à elle à diminuer.

L'augmentation massive des demandes d'asile, ces deux dernières années, pour des raisons à la fois politiques (conflits armés, guerres civiles...) et très souvent économiques se conjuguent au changement de profils des demandeurs. Ce sont aujourd'hui souvent des familles avec enfants qui, pour la plupart ne peuvent s'appuyer sur aucune communauté implantée en France, aucun réseau relationnel ou amical, pour les aider à leur arrivée. Par ailleurs la vague de régularisation de 1997/1998 ainsi que l'accueil qui a été réservé aux réfugiés du Kosovo joue peut-être un rôle dans cette hausse pour des personnes qui, dans une situation de grande détresse économique, viennent "tenter leur chance" en France.

Paris et la région parisienne, qui concentrent plus de 80% des demandes d'asile des primo-arrivants ne peuvent plus faire face à la demande d'hébergement (en août 2000 plus de 1100 demandeurs d'asile étaient logés par le SAMU social dans des hôtels¹⁸). On comprend ainsi aisément que les départements frontaliers à la région parisienne voient à leur tour

¹⁸ La Croix, 29 septembre 2000

affluer les demandeurs d'asile qui n'y trouvent plus de place. C'est notamment le cas du Loiret.

2.1.3.2 La gestion nationale et internationale des flux migratoires

La situation du Loiret, tout autant qu'elle puisse être dramatique pour les demandeurs d'asile qui ont choisi de s'y installer quelques temps, et pour les interrogations qu'elle induit pour les acteurs de l'hébergement d'urgence et ceux qui ont vocation à s'occuper de cette population, ne peut malgré tout être abordée exclusivement localement. La question des flux migratoires relèvent d'un tout autre niveau. L'analyse nationale de cette problématique ne peut elle même prendre place que dans un contexte européen. Dès 1986, l'acte unique européen en posant l'objectif de la libre-circulation au sein de la Communauté européenne, pose la question de l'immigration ce qui aboutit à la création du "groupe ad hoc sur l'immigration". Les accords de Schengen puis de Dublin établissent les règles de la coopération des Etats membres en matière d'immigration et de demandes d'asile. Le traité d'Amsterdam de 1998, prévoit, à l'échéance de 5 ans, que les questions relatives au droit d'asile soient prises à la majorité qualifiée. En 1999, au sommet de Tampere, les chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union Européenne soulignent que la politique d'asile, domaine "distinct mais étroitement lié " à celui des migrations , doit s'appuyer sur "une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques, des droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit"¹⁹.

La cartographie européenne de la demande d'asile témoigne de la nécessité de prendre ensemble la mesure du problème et des solutions à y apporter. Ainsi compte tenu du nombre toujours plus important du nombre de personnes originaires des pays en voie de développement, venant chercher refuge (politique ou économique) dans nos pays riches et convient aujourd'hui selon M. Pierre Henry, directeur général de FTDA de constater qu' "avec la réduction de "l'espace temps-monde", les migrations s'accroissent "et d'inviter "les responsables politiques européens à dire dans quelles conditions de durée, de nombre, de statut, ils sont prêts à accueillir de nouveaux immigrants"²⁰. Les autorités du Loiret peuvent inventer toutes les solutions imaginables, le problème ne pourra se résoudre totalement sans que la question soit posée aux niveaux national et européen.

¹⁹ Le Courrier de FTDA, lettre d'information n°110 avril 2000, p3

²⁰ Le courrier de FTDA , lettre d'information n°111, octobre 2000, p1

2.2 ADAPTER LA POLITIQUE DE DEMANDE D'ASILE A "L'ESPACE TEMPS-MONDE"

L'Etat français ne peut aujourd'hui plus se permettre, sans menacer les équilibres sociaux, de laisser les DDASS régler seules la question de l'accueil des demandeurs d'asile. L'urgence sociale ne peut continuer à régir l'évolution d'un dispositif qui n'est plus adapté. S'il convient de confirmer la position de la France comme celle d'un Etat protecteur des défenseurs des droits et des libertés fondamentales, on ne peut malgré tout occulter tous les déterminants des demandes d'asile, et notamment l'immigration économique.

2.2.1 Réaffirmer la France comme une terre d'asile

La Constitution Montagnarde de 1793 proclamait que le Peuple Français "donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté". Une si longue tradition d'accueil ne peut se fourvoyer aujourd'hui alors que de nombreux pays ne parviennent pas à instaurer la paix civile. Cette exigence doit être à la base de toute réflexion visant à adapter notre dispositif d'accueil des réfugiés. Cette transformation peut prendre appui sur 3 éléments : la notion de protection temporaire, la garantie d'un traitement égalitaire et juste des demandes d'asile, le respect de la dignité des demandeurs d'asile.

2.2.1.1 La création d'un dispositif de protection temporaire

Si l'accueil des réfugiés du Kosovo, exigée à la fois par l'urgence humanitaire objective et l'implication de la France dans l'action militaire, a été globalement satisfaisant dans la mesure où il visait justement la protection temporaire d'une population pour laquelle la vie dans son pays n'était plus permise, il n'en demeure pas moins que l'Etat français a dû totalement innover à cette occasion. Certaines associations critiquent vivement les conséquences de la précipitation qui a prévalu à cette occasion.

Le statut ad hoc qui leur a été accordé, et la base du volontariat retenue pour leur retour au Kosovo place les personnes arrivées par le biais du pont aérien dans une situation délicate au regard de certains de leurs compatriotes d'une part, et de leur statut futur d'autre part.

En effet, l'exode des albanais des Kosovo a débuté au début des années 1990, et ceux-ci ont dû se plier à la procédure d'asile de droit commun.

De plus les autorisations provisoires de séjour accordées pour les réfugiés de 1999, contournaient la procédure de la Convention de Genève plaçant les kosovars dans un statut

précaire. Depuis lors, les dossiers de demandeurs de la qualité de réfugié sont gelés par l'OFPRA au motif que la situation est jugée sécurisée par les troupes de la KFOR.

Enfin, le statut accordé aux réfugiés du Kosovo les placent dans une situation plus favorable que les demandeurs d'asile "de droit commun", notamment du fait de leur possibilité d'accéder au marché du travail.

Ce morcellement de la politique d'asile française peut également être noté au travers de l'asile territorial. Pour autant que les objectifs de sa création soient louables, puisqu'était notamment visée la protection des ressortissants algériens, ce statut, accordé discrétionnairement, ne confère pas à ses titulaires les mêmes droits que ceux accordés aux réfugiés.

Ces deux populations ne méritaient-elles pas la même bienveillance de l'Etat français ?

Un pays tel que la France, qui a toujours su se montrer respectueux de l'égalité entre les hommes doit se montrer suffisamment novateur pour élaborer un dispositif visant à accorder une protection temporaire à certaines catégories d'étrangers.

Ce dispositif qui devrait pouvoir s'appliquer à l'occasion d'un accueil collectif ou dans les cas où des individus fuient les persécutions de groupes non-gouvernementaux, devra veiller à ne pas instaurer de trop grandes distorsions avec celui des demandeurs d'asile au titre de la convention de Genève ou du Préambule de la constitution, tout en offrant à ses bénéficiaires l'accès à une certaine stabilité du titre. On peut noter à cet égard les propositions du Sénateur Paul Masson²¹ visant à élaborer un dispositif européen de protection temporaire offrant aux intéressés le même statut dans tous les pays de l'union Européenne.

2.2.1.2 Humaniser la procédure de demande d'asile

Placer les demandeurs d'asile dans une situation d'égalité pour la défense de leurs dossiers OFPRA

Les demandeurs d'asile ayant la possibilité d'être hébergé en CADA, bénéficient d'une aide importante de l'équipe qui y travaille pour la préparation du dossier OFPRA. M. Pierre Henry, directeur de France Terre d'Asile évalue à près de 50% le nombre de réponses positives pour les personnes accueillies en CADA pour un total de 19.3% de solliciteurs

²¹ Une protection européenne pour les personnes déplacées, rapport d'information 38 (2000/2001)- Délégation du Sénat pour l'Union Européenne

d'asile obtenant le statut de réfugié en 1999²². Si les demandeurs d'asile hors CADA peuvent bénéficier de l'aide de certaines associations, notamment le SSAE, Amnesty International, La CIMADE, le GISTI...celle-ci s'avère plus aléatoire.

Les demandeurs d'asile disposent également de la possibilité de recourir à l'aide juridictionnelle qui leur permet de faire appel à un avocat pour les assister lors de l'audience à la Commission de recours des réfugiés. Cette aide permet le versement par l'Etat de la totalité ou d'une partie des honoraires d'avocat. Concernant les demandeurs d'asile l'octroi de l'aide juridictionnelle est soumise à 3 conditions :

- En premier lieu l'aide juridictionnelle est soumise à conditions de ressources ; pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, le demandeur doit justifier que ses ressources mensuelles sont inférieures à 4400 francs, 6600 francs pour l'aide juridictionnelle partielle. A titre indicatif le montant de l'allocation d'insertion perçue par les demandeurs d'asile ne bénéficiant pas d'un hébergement en CADA, s'élève actuellement à 1742 francs par mois.
- D'autre part, l'aide juridictionnelle est accordée aux seules personnes dont la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié n'apparaît pas comme manifestement irrecevable ou sans fondement (par exemple absence de motivation du recours contentieux).
- Enfin et surtout, l'entrée du demandeur d'asile sur le territoire français doit avoir été régulière. L'introduction de cette condition interdit de fait à près de 80% des demandeurs d'asile d'accéder à l'aide juridictionnelle. Or les demandeurs d'asile rencontrent, par définition, de nombreuses difficultés pour obtenir dans leur pays d'origine les documents nécessaires à leur entrée régulière en France. Ce constat avait d'ailleurs amené le bureau d'aide juridictionnel (qui étudie la recevabilité des demandes d'aide juridictionnelle) de la Commission de Recours des Réfugiés à interpréter plus largement ce concept "d'entrée régulière", considérant que si le requérant se présentait "dans les meilleurs délais" (entre 6 et 8 jours après son arrivée sur le territoire) à la Préfecture, l'entrée était "régularisée". La loi du 24 août 1993, dite loi Pasqua, est venue faire échec à cette position favorable aux demandeurs d'asile disposant que la délivrance d'une APS n'avait pas pour effet de régulariser les conditions d'entrée en France. Depuis lors, la plupart des dossiers de demandes d'aide juridictionnelle sont jugées irrecevables.

Certaines associations, et notamment FTDA, militent pour que l'aide juridictionnelle puisse bénéficier à l'ensemble des demandeurs d'asile, qui au regard de leurs difficultés linguistique et des situations particulièrement délicates qu'ils ont à évoquer devant

²² Rapport d'activité DPM 1999

la Commission, ont un véritable besoin de conseil juridique. Pour ne pas créer une inégalité trop importante entre les demandeurs d'asile pouvant s'appuyer sur un CADA et les autres, il conviendrait en effet d'étudier à nouveau les modalités de l'aide juridique qui pourrait être apportée à ces derniers.

Par ailleurs les CADA sont autorisés, en vertu de la Circulaire du 29 mars 2000, à prendre en charge les frais de transports CADA-OFPPA ou CRR à la suite d'une convocation. Compte tenu des distances, certains demandeurs d'asile ne bénéficiant pas d'une prise en charge CADA, éprouvent des difficultés à financer le voyage et renonce par voie de conséquence à la possibilité qu'il leur est offerte de défendre leur dossier en appel.

Refuser la dégradation des délais d'obtention des réponses définitives

La moyenne de traitement des dossiers affichée par l'OFPPA est de 128 jours²³. Le rapport d'activité du CADA de Gien pour 1999 fait état de délais beaucoup plus importants, étant entendu que tous les réfugiés ont introduit des recours contre les décisions de l'OFPPA, puisqu'ils ont été en moyenne de 539 jours, soit près d'un an et demi. Cette durée est par ailleurs très variable selon les nationalités.

Cet allongement des délais pose la question essentielle de l'intégration des étrangers dans la Société française. En effet, la création des CADA, et la différenciation des droits accordés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés statutaires, avait toute sa cohérence dans le cadre d'une procédure de reconnaissance du statut de réfugié était relativement brève. On pouvait comprendre le caractère non indispensable de mettre en œuvre un dispositif d'intégration pour des individus dont l'installation sur le territoire français demeure aléatoire. Cependant, les délais de procédure s'étant considérablement allongés, ce raisonnement n'est aujourd'hui plus tenable dans la mesure où l'on place les demandeurs d'asile dans un statut précaire préjudiciable à leur équilibre psychologique.

Il convient à présent de tout mettre en œuvre pour leur permettre d'envisager sereinement leur avenir, qu'il soit ou non en France, en réduisant les délais d'obtention d'une réponse définitive. Une augmentation substantielle du nombre d'agents de l'OFPPA est indispensable à la réalisation d'un tel objectif, du fait d'une part du nombre de dossiers actuellement en "stock" (20.000 dossiers soit 35.000 personnes selon FTDA) et de l'augmentation considérable du nombre de la demande d'asile d'autre part.

²³ Le Monde, 18/19 juin 2000, 'Le droit d'asile mis à l'épreuve par la hausse du nombre de demandes

L'humanisation de la procédure de demande d'asile, est d'autant plus urgente que la France est tenue par ses engagements internationaux. L'article 6 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales énonce que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial...". Cet article s'applique quelque soit la nationalité du requérant (nationalité d'un pays partie à la Convention ou nationalité d'un pays tiers). La France a d'ailleurs déjà été condamné par le Cour Européenne des Droits de l'Homme à ce sujet (H contre France, 24 octobre 1989) . Si la situation de la procédure de demande d'asile n'est pas encore suffisamment détériorée pour que la France soit condamnée à ce sujet sur la base de cet article 6, il faut néanmoins prendre garde à ce qu'elle ne viole pas plus substantiellement le droit qu'elle s'est engagé à respecter. Cet élément est d'autant plus important qu'il semble qu'elle n'accompagne pas cet allongement des durées de procédure, qui lui est en partie imputable, des moyens nécessaires permettant aux demandeurs d'asile de mener une vie décente.

2.2.1.3 Limiter la précarisation des demandeurs d'asile

Limiter les dispositifs d'exception

La tentation du Loiret de permettre la réouverture du centre militaire de Pannes, la structuration du centre de Sangatte (dont la population ne se compose cependant pas uniquement de demandeurs d'asile) témoigne de la tentation des départements français d'organiser des dispositifs exceptionnels visant à l'hébergement d'urgence collectif. Si elles viennent au secours de la nécessité, de telles solutions posent néanmoins des interrogations au modèle français de l'asile. A l'instar de nos voisins allemands, qui ont fait le choix du logement de grande capacité, présentant évidemment des économies d'échelle importantes, le choix de cette issue pour résoudre les problèmes actuels tendrait pourtant à amoindrir considérablement la qualité du système français, qui malgré ses difficultés présente en théorie les garanties essentielles du respect des droits de l'homme.

Par ailleurs, le dispositif d'urgence SONACOTRA²⁴, précédé par la décision du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité de faire répondre le DNA à la seule urgence parisienne, à partir du mois d'octobre, présente le risque, comme tout dispositif d'exception local, de mettre considérablement à mal le principe de solidarité nationale qui a justement prévalu à la création du dispositif national d'accueil.

²⁴ Lettre de Madame la Ministre de l'emploi et de la Solidarité du 13 novembre 2000 aux Préfets de Région et de Département

Permettre l'autonomie des demandeurs d'asile

La suppression du droit au travail pour les demandeurs d'asile en 1991, s'appuyait sur un délai de réponse de 6 mois pour la détermination du statut de réfugié. Les délais actuels accentuent la précarité de ces populations déjà fragilisées par leur parcours. Ce maintien dans l'assistance peut les amener vers le travail clandestin ou trop les désocialiser pour leur permettre à l'issue de la procédure de s'insérer dans la vie active en France ou de préparer un éventuel retour.

La reprise économique permet aujourd'hui, même si le taux de chômage est encore élevé, de réétudier la question de l'autorisation au travail. Conditionnée par une durée de procédure et conjuguée à une amélioration des délais du traitement des demandes d'asile, elle pourrait permettre à ceux pour lesquels la procédure devient d'une durée non raisonnable de ne pas sombrer dans une trop grande marginalisation.

2.2.2 Renouveler les formes du codéveloppement

A l'occasion de son assemblée annuelle, en septembre 2000, le Président de la Banque Mondiale, James Wolfensohn, déclarait que "la pauvreté est le défi de notre époque. Le fait que l'aide internationale au développement ait baissé sur les dix dernières années est un crime"²⁵. S'appuyant sur les statistiques posant que 20% du monde contrôle 80% des richesses, il invitait à considérer ces chiffres en termes de "risque social" et comprendre qu'il est dans l'intérêt des pays industrialisés de prendre conscience que nous vivons dans un monde unique". Il s'agit du fameux "espace temps-monde " décrit par le Directeur Général de FTDA, qui explique une part importante de la hausse de la demande d'asile.

2.2.2.1 La rareté de la mise en œuvre des aides au retour

Les CADA ont à la fois pour mission d'amorcer les conditions d'une installation en France, et la préparation d'un avenir hors de notre territoire. Ils doivent à ce titre informer les demandeurs d'asile sur leur possibilité de bénéficier de mesures d'aide au retour, qui malgré une rénovation récente mais temporaire, ne parviennent toujours pas à convaincre leurs bénéficiaires potentiels.

²⁵ "La banque mondiale met en garde contre l'instabilité créée par le fossé entre riches et pauvres", Le Monde, 23 septembre 2000, p.4

Evolution des aides au retour

Les mécanismes d'aide au retour ont longtemps été basés sur l'illusion d'un retour définitif des immigrés en échange d'une somme qui restait finalement relativement symbolique. Ainsi le "million Stoléru", du nom du Secrétaire d'Etat chargé du dossier par le Président Giscard d'Estaing, qui prévoyait une aide de 10.000 francs pour les candidats au départ, a surtout accéléré le départ d'immigrés espagnols et portugais dont la décision de quitter la France avait été prise antérieurement. De la même façon on ne peut que constater le bilan mitigé de la "réinsertion aidée", relancée en 1991 avec des versements de 1500 francs, puisque ce dispositif n'a entraîné que 5.500 départs en 5 ans.

La régularisation des sans-papiers opérée en 1997 par la Circulaire dite Chevènement²⁶, a été accompagnée d'une modification de l'aide au retour²⁷.

Cette aide était prévue en faveur des étrangers invités à quitter le territoire français en raison du rejet de leur demande de régularisation. Ce dispositif, alternatif à la reconduite à la frontière, comprenait deux volets : L'un se déroulait en France et avait pour objectif d'aider à la préparation au départ; l'autre était mis en œuvre dans le pays de retour et devait permettre l'élaboration d'un projet cohérent de réinsertion.

En France, les aides étaient relatives à une aide psychologique permettant d'établir un diagnostic personnel, familial et professionnel des personnes invitées à quitter le territoire, et à une information sur les droits sociaux acquis sur le territoire. Ces entretiens étaient organisés par l'OMI ou des organismes et associations conventionnées à cet effet. En outre, une aide matérielle importante était attribuée : prise en charge des frais de transports et de bagages, allocation de 4500 francs pour chaque adulte de la famille repartant, majorée de 900 francs par enfant mineur. Cette allocation était versée de manière fractionnée (en France et au pays d'origine).

Dans le pays du retour deux types d'aide étaient prévus :

- les maliens, roumains, marocains, sénégalais, tunisiens et turcs, pouvaient bénéficier d'aides à la réinstallation (accueil par une délégation de l'OMI pour procéder au suivi

²⁶ Circulaire NOR/INT D 9100104C du 24 juin 1997, JO du 26 juin 1997

²⁷ Circulaire n° DPM 98/31 du 19 janvier 1998 relative à l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du Ministère de l'intérieur du 24 juin 1997, JO du 24 janvier 1998

social pendant 6 mois) et d'une aide de première urgence si nécessaire (prise en charge des dépenses afférentes à l'hébergement, la nourriture et l'acheminement des personnes.

- Dans les pays où existaient un programme de développement local/migration (PDLM), des micro-projets économiques portés par les intéressés pouvaient être financés en tout ou partie par des aides spécifiques ; ces projets étaient sélectionnés sur place par des comités de pilotage ad hoc et suivis pendant un an par des associations de développement local, des ONG, voire des bureaux d'étude locaux conventionnés par les ambassades et l'OMI.

Ce dispositif, directement lié à la vague de régularisation de 1997/1998 a été abandonné en décembre 1999, et c'est depuis lors la circulaire de 1991²⁸ qui s'applique à nouveau, associée aux mesures existantes dans le cadre de PDLM. L'allocation de départ est actuellement de 1000 francs par adulte et 300 francs par enfant, les frais de transports et de surplus de bagages étant pris en charge.

Par ailleurs, il faut noter qu'une aide spécifique a été accordée aux réfugiés kosovars. Outre la prise en charge des frais de transports et de 40kg de surplus de bagages, un pécule de 3.000 francs par adulte majoré de 1.000 francs par enfant a été remis aux candidats au retour. Environ 65 personnes hébergées dans le Loiret avaient bénéficié de cette aide au 31 décembre 1999.

Des résultats insatisfaisants

L'aide au retour dans le pays d'origine ou aide à la réinsertion dans le cadre des dispositifs gérés par l'OMI (office des migrations internationales, établissement public administratif sous tutelle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité) a concerné, pour l'année 1999, 3.805 personnes dont 2.547 réfugiés du Kosovo.

La faiblesse de ces chiffres montrent les insuffisances du dispositif actuel. Celle-ci tient en deux raisons majeures :

- l'insuffisance de l'information aux demandeurs d'asile. L'exemple du Loiret est assez frappant à cet égard. La recherche de l'organisme traitant de cette question dans ce département y a été difficile : la DDASS ne s'occupe absolument pas de ce domaine, la Préfecture signale que le SSAE la traite et ce dernier m'informe que c'est l'ADAMIF,

²⁸ Circulaire n°91-11 du 14 août 1991 relative au programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire

petite association locale, qui est chargé par l'OMI de la préparation des demandes d'aide au retour. Le CADA, pour sa part n'étant concerné pour sa part que par une partie des demandeurs d'asile.

- l'insuffisance de l'attribution d'un pécule. Pour beaucoup des demandeurs d'asile qui verront leur demande de statut rejetée, les affres d'un séjour irrégulier sont peu de choses comparés à la honte d'un retour avec quelques centaines de francs dans un pays qui leur offre moins de perspectives de travail que la France.

2.2.2.2 La mesure d'un coût bénéfice

L'idée de codéveloppement trouve sa source dans l'idée selon laquelle les pays de départ et d'accueil ont un intérêt commun à domestiquer leurs flux migratoires.

Dans cette optique l'immigration est à la fois un vecteur de la solidarité Nord/Sud et une participation à la promotion de la France à l'étranger.

On pourrait peut-être envisager, selon les intérêts bien compris de chacun (facilitation de la future insertion des demandeurs d'asile obtenant le statut, aide au développement et rayonnement de la francophonie), d'instaurer pour les demandeurs d'asile un véritable enseignement du français, et l'élaboration d'un projet de formation professionnelle en prenant compte de ses acquis initiaux. En cas d'obtention du statut, le réfugié verrait son insertion mieux engagée. En cas de retour au pays d'origine, le débouté pourrait repartir avec un acquis lui permettant de participer au développement de son pays en ayant une réelle autonomie.

Le contrat de réinsertion dans le pays d'origine (CRPO)²⁹ proposé aux ressortissants maliens, marocains et sénégalais semble à cet égard particulièrement intéressant. Le CRPO engage son signataire à un départ volontaire en l'échange de quoi il peut bénéficier d'une formation de 3 mois au cours de laquelle il est couvert par une APS. Cette formation doit comprendre des données sur le pays d'origine, ainsi que les règles et les aides existants pour la réalisation d'un projet d'activité économique. Ces données institutionnelles doivent être complétées par une formation professionnelle dans un domaine tenant compte à la fois du souhait du candidat au retour et des besoins exprimés par le pays d'origine. Pendant ces 3 mois, la personne bénéficie du statut de stagiaire de la formation professionnelle, qui inclut une couverture sociale et une rémunération de 2.000 francs par mois. Une fois le retour effectif, l'ancien immigré peut obtenir une "aide au projet" délivrée sur place par les antennes de l'OMI ainsi que le soutien d'une association spécialisée dans le montage de

²⁹ Circulaire du 4 novembre 1998 relative au contrat de réinsertion dans le pays d'origine proposé à certaines catégories d'étrangers invités à quitter le territoire français

projets économiques viables. De plus, le CRPO permet l'attribution d'un visa pour des séjours de moins de 3 mois en France, lorsque la réinsertion effective est constatée par l'OMI dans les 6 mois après leur retour.

Les résultats de ces mesures sont cependant mitigées puisque M. Jospin, à l'occasion d'une question parlementaire indiquait que seules une dizaine de personnes étaient inscrites dans ce dispositif³⁰.

Le coût de ce type de mesure est à mettre en rapport avec les coûts engendrés par la présence des étrangers en situation irrégulière, tant d'un point de vue strictement financier qu'à l'égard de l'image de la France.

Si une politique efficace et généreuse d'aide au retour apparaît comme une piste de réflexion intéressante, il existe cependant une limite à lier demande d'asile et politique de codéveloppement, dans la mesure où cela suppose que les organismes chargés de traiter la demande d'asile dans les différents pays industrialisés soient en mesure de distinguer de manière infaillible l'immigration politique de l'immigration économique.

³⁰ Question écrite au Premier Ministre, JO 28 février 2000

Si l'accueil des réfugiés du Kosovo a permis de démontrer la capacité d'adaptation des DDASS, et de celle du Loiret en particulier, il pose, au regard de l'afflux des demandeurs d'asile sur le territoire, la question de la cohérence de la politique française en matière d'immigration.

Ainsi, il apparaît certain que la DDASS du Loiret doit s'appuyer sur cette expérience unique pour mobiliser ses partenaires, dans la recherche des solutions relatives à l'hébergement des solliciteurs d'asile, et dans la création d'un véritable réseau départemental des réfugiés, force de propositions constructives.

La multiplication des dispositifs exceptionnels, sous la pression de l'urgence sociale, met considérablement à mal la lisibilité de la politique française relative aux étrangers, qui se construit ainsi en dehors de toute légitimation citoyenne.

Par ailleurs, la demande d'asile est importante dans la majeure partie des pays de l'union Européenne, même l'Italie pays traditionnellement d'émigration voit affluer les réfugiés, et la politique d'asile ne peut aujourd'hui se construire à l'échelle nationale. Les accords de Schengen, puis de Dublin et le Sommet de Tampere, marquent l'évolution de la pensée européenne en la matière qui, initialement sécuritaire prend progressivement en compte les déterminants de l'immigration.

Il convient désormais de prendre la véritable mesure des implications, tant pour les pays d'immigration que pour ceux d'émigration, de la fuite de tous ces hommes et femmes à la recherche d'un nouvel "eldorado".

L'élaboration d'un dispositif européen d'accueil des réfugiés doit présenter toutes les garanties de justice et d'humanité, mais elle doit surtout être accompagnée d'une politique de codéveloppement efficace basée sur le concept de solidarité nationale, incontournable dans la société mondialisée du troisième millénaire.

3 - BIBLIOGRAPHIE

Sources juridiques et ministérielles

Le Droit des étrangers

- Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

- Loi n° 93-933 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France
- Loi n°97-396 du 24 juin 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration
- Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (loi RESEDA)

- Circulaire n°91-11 du 14 août 1991 relative au programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire
- Circulaire INT/D n° 104/C du 24 juin 1997 relative au réexamen de certains étrangers en situation irrégulière
- Circulaire n°DPM/98/31 du 19 janvier 1998 relative à l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 24 juin 1997

Les personnes déplacées du Kosovo :

- Note du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité du 20 avril 1999 relative à l'accueil et à la prise en charge sociale des personnes déplacées originaires du Kosovo
- Circulaire DPM/DM2-3/99/256 du 28 avril 1999 relative à l'accueil des personnes déplacées originaires du Kosovo
- Circulaire DPM N° 99/155 du 30 avril 1999 relative au dispositif d'accueil spécifique des réfugiés du Kosovo
- Instructions DPM/DM2-3/DAS/DSS/99/266 et DPM/DM2-3/DAS/DSS/99/383 des 5 mai et 1^{er} juillet 1999 relative à la couverture maladie, maternité des ressortissants yougoslaves, originaires du Kosovo
- Note du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité du 22 juin 1999 relative à l'hébergement des demandeurs d'asile et réfugiés statutaires kosovars
- Circulaire DPM du 12 juillet 1999 relative à l'apprentissage linguistique des réfugiés du Kosovo
- Circulaire DPM n°99/428 du 21 juillet 1999 relative aux procédures de retour au Kosovo des personnes déplacées du Kosovo actuellement accueillies en France
- Note du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité du relative à l'évolution du dispositif d'accueil des personnes déplacées du Kosovo

Les demandeurs d'asile

- Convention de Genève du 28 juillet 1951
- Accord de Schengen du 14 juin 1985
- Convention de Dublin du 15 juin 1990
- Protocole de New-York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés
- Décision n° 2000/596/CE du Conseil des Ministres de l'Union Européenne portant création du Fonds Européen pour les Réfugiés

- Loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile et portant création de l'OFPRA
- Loi n°75-535 relative aux institutions sociales et médico-sociales

- Décret n°54-1055 du 14 octobre 1954 portant publication de la Convention de Genève du 28 juillet 1951
- Décret n° 98-503 du 23 juin 1998 relatif au droit d'asile et relatif à l'asile territorial

- Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail
- Circulaire n°91-22 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile
- Circulaire n°92-37 du 14 décembre relative au suivi des décisions de refus de séjours prises à l'encontre des étrangers hébergés dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile
- Circulaire DSS/PFL/93/31 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L851-1 du code de la sécurité sociale
- Circulaire du 11 août 1995 relative aux modalités d'application de la Convention de Schengen concernant le traitement des demandes d'asile
- Circulaire du 27 mars 1997 relative aux conditions d'admission au séjour des étrangers sollicitant un réexamen de leur demande auprès de l'OFPRA

- Circulaire n° DPM/C13 99/399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le Dispositif National d'Accueil des réfugiés et demandeurs d'asile
- Circulaire MES/DPM n°2000/170 du 29 mars 2000 relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile
- Lettre de Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité aux Préfets de Régions et de Départements, du 13 novembre 2000 relative à la mise en place d'un dispositif d'accueil d'urgence pour les demandeurs d'asile

Ouvrages

- J. Faber, Les indésirables, l'intégration à la française, Paris, éd. Grasset, 2000
- France Terre D'Asile et le réseau d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Le Livre blanc du dispositif national d'accueil en centres des demandeurs d'asile et des réfugiés, Paris, éd. France Terre D'Asile, 1999.
- R. d'Haëm, L'entrée et le séjour des étrangers en France, Vendôme, Presses Universitaires de France, Coll Que sais-je ?, 1999
- D. Miserez, Réfugiés, les traumatismes de l'exil, le rôle humanitaire de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, éd. Bruylant, 1987
- S. Thave et C. Kohler, Les immigrés en France, éd. INSEE, coll. Portait social, 1997

Mémoire :

- L. Orsini, L'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches-du-Rhône, mémoire IASS, ENSP, 2000

Dictionnaires permanents :

- Dictionnaire Permanent d'action Sociale, fasc. Etrangers, p 952 à 968b
- Dictionnaire permanent droit des étrangers, fasc. Demandeurs d'asile p573 à 613, Droit d'asile p. 675à 690, Réfugiés p. 1680à 1723

Rapports

- Haut Conseil à l'Intégration, Pour un modèle français d'intégration, La Documentation française, Coll. Les rapports officiels, 1991
 - Haut Conseil à l'intégration, Conditions juridiques et culturelles de l'intégration, La Documentation Française, coll. Les rapports officiels, 1992
 - P. Masson, Coopération européenne dans le domaine de l'immigration, Rapport d'information n°438, Commission des affaires étrangères, coll. Les rapports du Sénat, 1999-2000.
 - P. Masson, Une protection européenne pour les personnes déplacées, Rapport d'information n°38, Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, coll. Les rapports du Sénat, 2000-2001
 - P. Masson et J. Balarello, Rapport de la Commission d'enquête sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière, Rapport du Sénat n°470, coll. Les rapports du Sénat, 1997-1998
 - P. Weil, Pour une politique de l'immigration juste et efficace, Rapport au Premier Ministre, La documentation Française, Coll. Les rapports officiels, août 1997
- Rapports d'activité de la Direction des Populations et des Migrations du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité 1998 et 1999

Articles

Revue spécialisée :

- Actualité Sociale Hebdomadaires :
D. Lallemand, Demandeurs d'asile, le dispositif au bord de l'implosion, n°2190 du 24 novembre 2000, p.21-22
- Accueillir, revue du service social d'aide aux émigrants, Paris :
Accueil des demandeurs d'asile : une situation de crise, n°225 d'octobre 2000

- Echanges Santé-Social, revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, éd. La documentation française :

L'intégration, n°84 de septembre 1996

L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés

- Le Courrier, lettre d'information trimestrielle de France Terre D'Asile
P. Henry, Kosovo, un an après, n°110 d'avril 2000, p1
P. Henry, Tampere...et après ?, n°111 d'octobre 2000, p1
- Lien Social :
D. Dubasque et J. Plantet, Quel accueil pour les étrangers en France, ...en période extraordinaire...en période ordinaire ?, n°488 du 27 mai 1999, p 4 à 7

Presse généraliste :

- S. de Royer, Les demandeurs d'asile affluent dans les centres, La Croix, 29 septembre 2000, p.4
- P. Bernard, Les failles du droit d'asile, Le Monde, 19 septembre 2000, p1 et 20
- B. Bi, Les associations d'accueil craignent d'être saturées cet hivers, Le Monde, 17 octobre 2000
- B. Stern, La Banque Mondiale met en garde contre l'instabilité créée par le fossé entre riches et pauvres, Le Monde, 23 septembre 2000, p4
- S. Zappa, Le droit d'asile mis à l'épreuve par la hausse du nombre de demandes, Le Monde, 18 et 19 juin 2000,
- A.G., L'avenir des demandeurs d'asile est-il à Pannes ?, La République du Centre, 10 novembre 2000