



Fonds Social Européen

# OASIS

## Observatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile

*Etude sociologique réalisée à Toulouse*  
*Février 2005 – Octobre 2007*

### « Synthèse »

**Consultant chargé de l'étude sociologique :**

David ROHI

Avec la collaboration de Marie LEBARON et Régis BARBAU

**Comité de pilotage :**

Associations : CCPS, UCJG Robert Monnier, CIMADE

[osiscontact@gmail.com](mailto:osiscontact@gmail.com)



CCPS migrants, tsiganes



*Cimade*



# A. OBJECTIFS ET REALISATIONS D'OASIS

## 1. Intention initiale

La volonté de constituer un observatoire de la situation des personnes en quête d'asile vivant en France est partie d'un constat de la part de professionnels toulousains qui les accompagnent dans leurs démarches administratives et sociales depuis de nombreuses années :

*Les conditions de vie des demandeurs d'asile en France sont de plus en plus précaires du fait de la réglementation en matière d'accès au territoire et au statut de réfugié d'une part, et, d'autre part, du fait de la faiblesse des politiques publiques destinées à leur prise en charge.*

Devant ce constat, les trois organisations commanditaires, le CCPS, la CIMADE et l'UCJG Robert Monnier décident de constituer un observatoire afin de mener une recherche pour mieux décrire et faire connaître ce phénomène au grand public, ceci grâce à des financements du Fonds Social Européen. Cette recherche doit aussi conduire à améliorer le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'asile, en contribuant à une meilleure information des professionnels qui y oeuvrent ainsi qu'en produisant des recommandations de politique publique pour interpellier les décideurs.

L'observatoire est baptisé OASIS, Observatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile. La dénomination traduisant bien la volonté d'améliorer les politiques existantes et un positionnement en faveur du droit d'asile.

Dans le but de produire une étude objective, un sociologue indépendant et deux étudiants en sociologie sont recrutés pour réaliser une étude qualitative approfondie sur le territoire précis de l'agglomération toulousaine. Les résultats publiés ici n'engagent que le sociologue qui les a produits.

## 2. Une enquête approfondie sur un territoire précis

Le corpus principal de cette enquête est constitué d'entretiens individuels ou collectifs, menés auprès d'une grande partie des acteurs du droit d'asile oeuvrant à l'échelle de l'agglomération toulousaine. Pour la plupart, ces entretiens sont enregistrés (certains font uniquement l'objet de prise de note), transcrits intégralement et analysés. Trente personnes en quête d'asile et vingt-deux membres d'institutions ou d'associations chargées de leur accompagnement ou de les administrer sont interviewés.

Cet échantillon est constitué de personnes en quête d'asile à tous les stades de la procédure, de membres d'associations spécialisées, de professions libérales concernés et d'une partie des institutions concernées (pour celles qui ont accepté de participer à l'enquête).

En complément, sont menés des suivis individuels (méthode de l'observation participante) de personnes en quête d'asile qui ont accepté de participer à l'étude sous cette forme.

L'observation participante est également utilisée comme méthode pour approfondir l'analyse du fonctionnement d'institutions concernées par l'application du droit d'asile. Ainsi, des observations avec prise de note seront-elles réalisées, notamment au Tribunal administratif et au Tribunal de grande instance de Toulouse.

Parallèlement, une autre observation participante débute en juillet 2006 au nouveau centre de rétention administratif de Toulouse-Cornebarrieu, auprès de demandeurs d'asile en passe d'être reconduits dans leur pays d'origine.

Enfin, une étude d'évaluation et de concertation est conduite de janvier à juillet 2007 auprès d'associations spécialisées, dans le but d'améliorer leur partenariat dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile à Toulouse.

### 3. Réalisations

Au premier trimestre 2008, **le rapport général de l'observatoire sera publié sous forme de site Internet incluant des extraits d'entretien qui pourront tout aussi bien être lus qu'écoutés**. Cette forme de publication donne toute sa place aux témoignages des personnes en quête d'asile, permettant ainsi de mieux saisir ce que ces femmes et ces hommes peuvent vivre au quotidien. La force et la pertinence de leur propos conduisent aussi à les considérer comme les premiers experts de l'application du droit d'asile en France.

Diffuser sous forme de site Internet permet aussi de toucher plus facilement un large public.

**Dix huit recommandations de politique publiques élaborées à partir du constat et des analyses de l'enquête sociologique** sont disponibles en version électronique. Déjà présentées à Bruxelles aux membres d'institutions européennes et d'ONG, elles seront plus largement diffusées au moment de la publication du site Internet.

**Trois rapports réalisés en partenariat avec l'Institut Universitaire de Sociologie Appliquée de l'Université de Toulouse Le Mirail**, sont déjà disponibles en version électronique<sup>1</sup>. Chacun d'eux approfondit une dimension importante du vécu des demandeurs d'asile ou de l'expérience des organisations chargées de leur accompagnement.

*L'asile politique à l'épreuve des faits : expériences de personnes en quête d'asile à Toulouse*, Régis BARBAU, David ROHI (Dir), mémoire de Master 1 Evaluation et concertation, Université de Toulouse Le Mirail, octobre 2006, 105 p.

*Personnes en quête d'asile : réseaux sociaux, stigmatisme du « fraudeur » et rituel administratif*, Marie LE BARON, David ROHI (Dir), mémoire de Master 1 Evaluation et concertation, Université de Toulouse Le Mirail, septembre 2007, 83 p.

*L'amélioration partenariale dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile à Toulouse. Itinéraire d'un projet concerté*, Régis BARBAU, Denis SALLES (Dir), mémoire de Master 2 Evaluation et concertation, Université de Toulouse Le Mirail, octobre 2007, 99 p.

---

<sup>1</sup> Tout comme les recommandations de politiques publiques, ils peuvent être commandés gratuitement par courrier électronique adressé à [oasiscontact@gmail.com](mailto: oasiscontact@gmail.com). Chacun de ces rapports est accompagné d'une synthèse permettant de saisir rapidement les principaux résultats.

## **B. POLITIQUE FRANÇAISE ET SPECIFICITES RÉGIONALES : STATISTIQUES ET ANALYSES**

### **1. Une politique française de plus en plus restrictive : des chiffres éloquentes**

#### **Evolution de la demande d'asile en France depuis les années 80 :**

L'examen des statistiques permet avant tout de saisir le nombre d'individus concernés par les fluctuations des politiques françaises d'asile.

Entre 1981 et 1987 la demande d'asile fluctue entre 20 000 et 30 000 personnes, puis elle augmente brusquement en 1988 pour culminer à plus de 60 000 en 1989.

Elle retrouve son assiette de 20 000 à 30 000 demandeurs d'asile entre 1992 et 1999 avant de connaître un nouveau pic aux alentours de 50 000 personnes entre 2001 et 2004<sup>2</sup>.

Nous connaissons aujourd'hui une tendance qui nous conduit à un nombre annuel de demandes d'asile à nouveau proche de 30 000.

Cependant, ce retour au volume des demandes d'asile des années 80 prend un sens politique et humain tout à fait différent.

En effet, si ces variations sont imputables à de multiples facteurs difficilement isolables, on peut tout de même considérer qu'elles sont notamment liées à la politique française en matière d'immigration.

L'argument selon lequel la baisse de ces dernières années serait imputable à une situation mondiale moins conflictuelle et plus démocratique ne résiste pas à l'examen des chiffres du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR)<sup>3</sup>. Le nombre de réfugiés dans le monde est effectivement tombé à son plus bas niveau depuis 25 ans avec 9,2 millions de personnes. Cependant, l'institution s'inquiète de l'augmentation continue du nombre de déplacés interne : 25 millions d'individus qui en 2006 n'ont pu trouver refuge à l'étranger. Le HCR met en garde les nations contre « *la situation désespérée de dizaines de millions de déplacés 'internes', la confusion très répandue entre migrants et réfugiés et l'intolérance grandissante face aux demandeurs d'asile* ».

L'Europe, et la France en particulier, deviennent simplement un refuge plus difficile à atteindre et moins attractif ou hospitalier.

---

<sup>2</sup> Jusqu'en 2003, les mineurs accompagnés de leurs parents demandeurs d'asile ne sont pas comptabilisés.

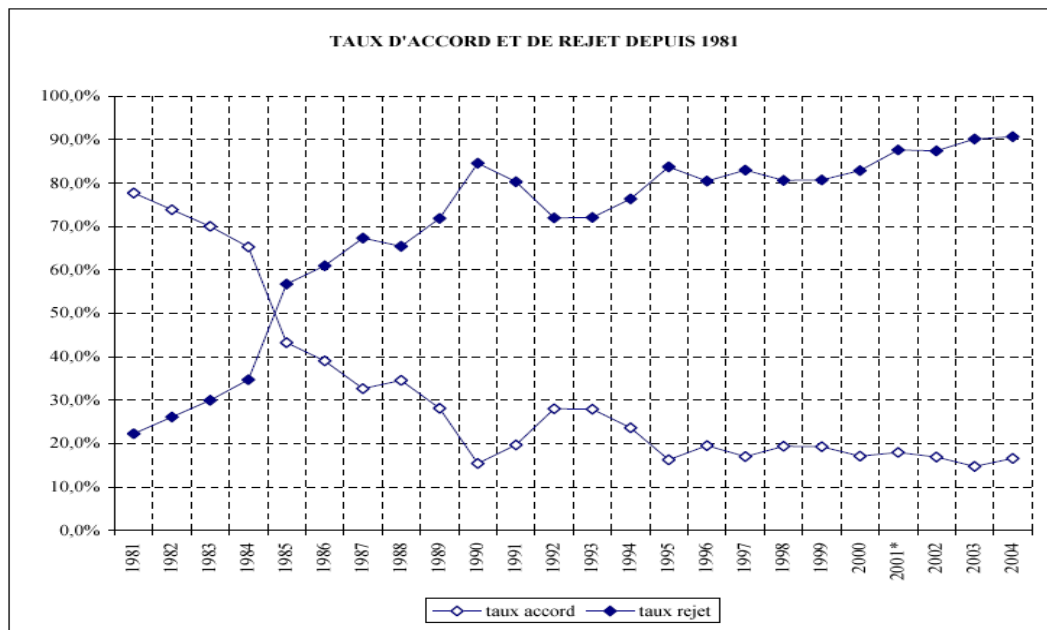
<sup>3</sup> *Les réfugiés dans le monde : les déplacements humains au nouveau millénaire*, rapport du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 2006.

Ces dernières années, plutôt que l'idée d'un monde où la paix et la démocratie auraient progressé, la conjugaison d'autres facteurs explique plus logiquement la baisse de la demande d'asile.

- un contrôle des frontières européennes très renforcé
- l'organisation de ce contrôle en collaboration avec les pays extra européens de transit
- une politique française de reconduite à la frontière se voulant massive et dissuasive
- des restrictions apportées au droit d'asile (accès à la procédure et à un titre de séjour ; accélération du traitement des demandes ; procédures prioritaire au caractère expéditif ; octroi toujours en baisse du nombre de statut de réfugié ; allongement de la liste des « pays surs »).

### Un taux de rejet de la demande d'asile de plus en plus élevé

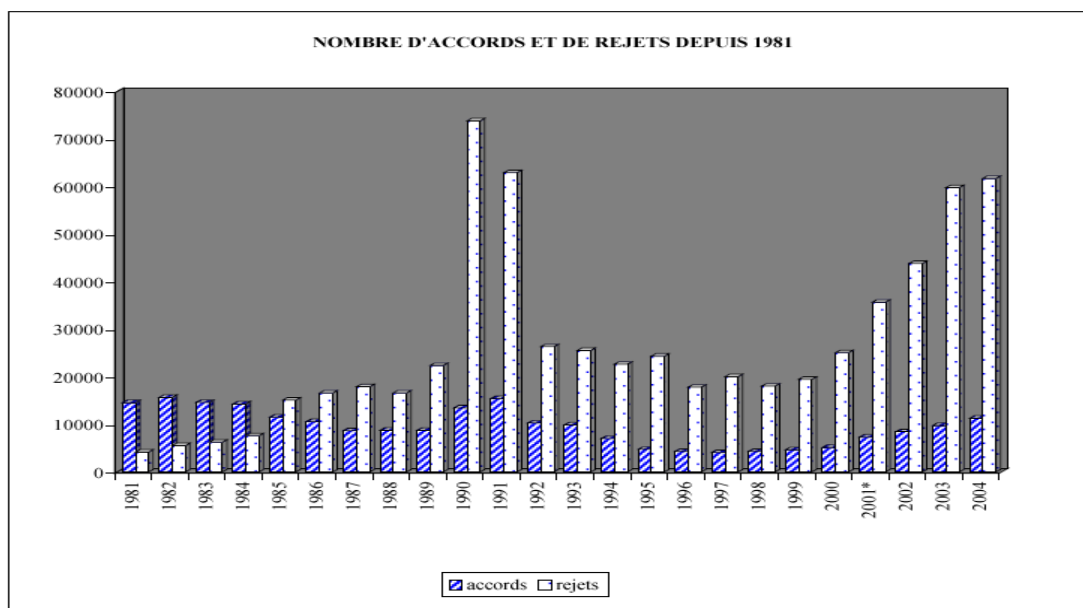
Le résultat de cette politique française de restriction en matière de droit d'asile se traduit nettement dans l'évolution des taux de rejet et d'octroi du statut de réfugié ces vingt-cinq dernières années.



Rapport de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), 2004 – Annexe XI

La parfaite inversion des taux de rejet et d'octroi du statut de réfugié montre bien le changement radical de politique non seulement d'asile, mais plus largement d'immigration. Dès le début des années 1980, l'accès au territoire français par des voies légales devient ardu, les contrôles et les reconduites à la frontière s'accroissent. La demande d'asile va alors constituer un des principaux moyens d'accéder à un droit au séjour, même s'il demeure provisoire et précaire pour la majorité des requérants.

Finalement, chaque année entre 1981 et 2004, le nombre de statuts de réfugié délivrés connaît bien quelques variations, mais pas aussi importantes que celles du nombre de demandes d'asile.



Rapport OFPRA 2004 – Annexe XI

A partir de la fin des années 1980, les rejets augmentent avec le volume global de la demande d'asile. Les variations du nombre de personnes à qui la protection de l'Etat est accordée fluctuent au rythme du volume de la demande d'asile. Quand celle-ci augmente, les institutions sont un peu plus généreuses et inversement quand la demande baisse. Bien que ces variations soient importantes parce qu'elles concernent quelques milliers de personnes pour qui cette décision est cruciale, le nombre de statut de réfugié accordé ne dépassera jamais la limite des 20 000. D'une certaine manière, la générosité française semble mesurée, bien qu'il soit hors de question de parler de quotas en la matière.

Les déboutés du droit d'asile font, de plus en plus nombreux, les frais de cette politique. Loin d'être tous reconduits à la frontière, ils ont souvent été régularisés par la suite, avant que les régularisations en nombre et à caractère humanitaire ne se tarissent. Ces dernières années, la plupart des déboutés du droit d'asile sont renvoyés dans leur pays de départ, tentent de trouver leur place ailleurs en Europe ou rejoignent les rangs des « sans papiers » et la précarité, corollaire de cette condition.

### De moins en moins de demandeurs d'asile

Les analyses du Haut commissariat au réfugié quant au durcissement des pays démocratiques à l'égard des réfugiés s'applique particulièrement bien à la France de ces dernières années. Ainsi, entre 2005 et 2006 la demande d'asile chute de 33 %.

En 2007 cette baisse se poursuit dans une moindre mesure. Au 31 octobre 2007, le total national des demandes d'asile dépasse à peine le seuil des 24 000 (Adultes : 20 022 et mineurs : 4 214 ).

En projection pour l'ensemble de l'année 2007 on pourrait donc atteindre 24 000 primo demandeurs, 6 000 demande de réexamen et 5000 enfants, soit 35 000 demandes, contre 37000 en 2006.

### **2006, le taux d'octroi du statut de réfugié en première instance le plus bas de l'histoire**

Pour l'année 2006, sur les 37 000 demandes d'asile enregistrées, le taux moyen d'octroi du statut de réfugié par l'OFPRA sera de seulement 5.8 % (contre 7.9 en 2005). Ce taux est le plus bas de l'histoire de cette institution créée en 1952. Il représente 2168 carte de résident mention « réfugié » accordées, contre 11 000 en 2003, ou 9 000 en 2005.

La même année, la Commission des recours des réfugiés<sup>4</sup> annule 15,3 % des décisions de l'OFPRA que les demandeurs d'asile ont soumis à sa censure. Elle reconnaît ainsi 4 000 réfugiés politiques supplémentaires, portant le taux global d'admission pour 2006 à 16,6 % du total des demandes d'asile. Ce n'est pas ce taux qui constitue une rupture, mais bien le fait que les demandeurs d'asile obtiennent de plus en plus fréquemment une protection seulement après avoir contesté la décision de l'OFPRA. Il convient de souligner que les chances d'obtenir gain de cause devant la Commission des recours sont relativement inégales. L'accompagnement par un avocat spécialisé est fondamental mais pas également accessible aux demandeurs, selon leurs ressources et leur éloignement géographique de Paris. Rappelons que la plupart disposent, au mieux, de très faibles revenus. Ainsi, l'égalité des chances d'obtenir le statut de réfugié se trouve-t-elle mise à mal.

Ce taux d'annulation élevé remet en cause la qualité des décisions de l'OFPRA mais il s'explique aussi par l'augmentation de la proportion des affaires plaidées devant la Commission des recours des réfugiés<sup>5</sup>.

### **Des demandeurs d'asile plus souvent convoqués, mais une procédure qui va trop vite**

En terme d'amélioration, l'OFPRA a doublé ses effectifs principalement par l'emploi de vacataires. L'objectif annoncé est triple : résorber le stock des dossiers en attente, raccourcir les délais de traitement des demandes, et améliorer la qualité de l'instruction notamment en convoquant les primo demandeurs.

Jusqu'à un certain point, cette accélération du traitement des demandes limite la durée d'une attente angoissante pour des personnes qui, en outre, vivent souvent dans une grande précarité. Pourtant, aller trop vite c'est aussi oublier que les demandeurs d'asile ont besoin de temps et d'un accompagnement de qualité pour constituer leur dossier. Ainsi la procédure prend-elle aujourd'hui un caractère jugé trop expéditif autant par les personnes en quête d'asile que par les professionnels de terrain qui les accompagnent.

La politique choisie par l'actuel gouvernement pour gérer ce flux migratoires particulier consiste à aller plus vite et vise la diminution du nombre de demandeurs d'asile, notamment afin de limiter la dépense publique consacrée à son accompagnement social<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Elle est devenue Cour nationale du droit d'asile en vertu de l'article 29 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Cette nouvelle appellation n'étant pas encore connue, nous avons choisi de conserver l'ancienne pour faciliter la compréhension du texte.

<sup>5</sup> Devant cette instance, aujourd'hui environ 60 % des requérants sont défendus par un avocat. *Sénat – Projet de loi de finances pour 2008, note de présentation du programme 303 « immigration et asile ».*

Nous verrons ci après les raisons pour lesquelles les demandeurs d'asile ont besoin de temps pour constituer leur demande dans de bonnes conditions et pour se remettre d'un exil souvent douloureux.

## 2. Précarité, relégation et stigmatisation

### **Une catégorie de la population dont la précarité est inscrite dans nos lois et renforcée par le stigmate du fraudeur<sup>7</sup>**

Les demandeurs d'asile ont un statut social tout à fait à part : bien qu'ayant le droit de séjourner en France, leur condition sociale est légalement définie de telle manière qu'ils sont précaires par essence.

D'une part, sans droit au travail la majorité bénéficie d'une allocation d'environ dix euros par jour (en procédure prioritaire, aucune allocation n'est versée). D'autre part, leur avenir dépend de l'obtention difficile et incertaine du statut de réfugié.

Dans son ensemble, le rituel administratif est placé sous le signe de l'insécurité et de l'incertitude. Le candidat à l'asile doit faire le deuil de sa vie passée sans pour autant pouvoir se reconstruire aisément dans le pays d'accueil. Entre le risque permanent de renvoi dans son pays d'origine et le risque de tomber dans la clandestinité, il doit apprendre à vivre loin de ses proches et il lui est bien difficile de pouvoir construire des projets. L'impossible projection dans l'avenir, aussi proche soit-il, est d'autant plus prégnante que l'acquisition du statut de réfugié se fait rare.

Leur précarité prend une forme plus insidieuse si on la considère d'un point de vue identitaire. Nouveaux venus en France, ils tentent d'y trouver refuge, d'y être reconnus. Cette quête de sécurité et de reconnaissance n'est pas seulement économique et juridique. Il s'agit de se constituer une identité, de trouver une place sociale, relationnelle.

Toutes les personnes rencontrées, y compris celles ayant obtenu le statut de réfugié, ont vécu une autre forme de pression qui leur a été très douloureuse : la suspicion. Dans sa définition canonique, le droit d'asile repose sur le principe que tout demandeur d'asile doit être accueilli et protégé car il est potentiellement un réfugié. Or l'actuelle politique de l'immigration peut conduire l'administration à présumer au contraire que tout demandeur d'asile peut être un fraudeur, qu'il ne cherche finalement qu'à contourner l'interdiction de s'installer en France.

Cette politique du soupçon a priori est d'autant plus destructrice que la construction de la nouvelle identité du demandeur d'asile repose, surtout à leur arrivée en France, sur la quête d'une reconnaissance de l'oppression et des traumatismes vécus avant l'exil. Faire reconnaître la réalité de ces conditions migratoires c'est donner tout son sens à l'émigration et accéder aux conditions permettant peut être de réparer, de se réparer.

---

<sup>6</sup> Sur le site Internet du sénat, l'ensemble des travaux relatifs au projet de loi de finances pour 2008, programme 303 « immigration et asile » traduit clairement la confirmation de cette orientation politique.

<sup>7</sup> Thème largement développé dans : *Personnes en quête d'asile : réseaux sociaux, stigmate du « fraudeur » et rituel administratif*, Marie LE BARON, David ROHI (Dir), mémoire de Master 1 Evaluation et concertation, Université de Toulouse Le Mirail, septembre 2007, 83 p. (disponible gratuitement auprès de oasiscontact@gmail.com).

Aussi toute personne en quête d'asile doit-elle fournir un effort considérable pour ne pas être en partie détruite, peut être une seconde fois, dans un contexte où le processus de réparation attendu se transforme bien souvent en procédure de destruction.

Inversement, à l'échelle des parcours de demandeurs d'asile, la sécurité et la reconnaissance peuvent se manifester dès les premières semaines. Elles prennent, par exemple, la forme de solidarités amicales, familiales ou communautaires, celle d'un hébergement et d'un accompagnement dans un Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), lorsqu'il est de qualité, ou celle des soins qui sont prodigués en France.

Mais là encore, cette précarité de la condition juridique, économique et identitaire va toujours durer au moins plusieurs mois avant d'aboutir à un éventuel statut de réfugié politique. Pour les déboutés du droit d'asile, chaque rejet de leur demande dénie le récit de leurs persécutions et renvoie un peu plus au processus de précarisation, voire de destruction, que nous venons de décrire.

### **L'explosion des demandes d'asile en procédure prioritaire : rejets et précarité**

En 2006, 30 % des demandes d'asile sont enregistrées par l'administration (les préfetures) selon la procédure prioritaire. Instruite dans l'urgence, sans droits à une aide financière non plus qu'à un recours suspensif, les requêtes traitées de la sorte conduisent à 97 % de rejet par l'OFPRA. En 1996, les procédures prioritaires ne représentaient que 2,75 % du total, elles passaient à 15,90 % en 2004 et 23,15 % en 2005.

L'appel auprès de la Commission des recours des réfugiés n'empêchant pas une reconduite à la frontière, ce droit reste ouvert mais ne peut s'exercer sereinement.

Dans le même temps les personnes ayant essuyé un rejet de l'OFPRA et de la Commission des recours déposent, de plus en plus nombreuses, une demande de réexamen à l'OFPRA. 1028 réexamens sont enregistrés en 2000 contre plus de 8500 en 2006. La grande majorité de ces demandes de réexamens est classée en procédure prioritaire par les préfetures (82,7 % en 2006), les individus concernés rejoignant aussitôt les rangs des candidats à l'asile les plus démunis.

### **Des demandeurs d'asile plus souvent hébergés et accompagnés par des centres spécialisés, mais davantage contrôlés**

Le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans des CADA a considérablement augmenté entre 2000 et 2007, passant de 10 000 à plus de 20 000. C'est un important progrès dans la mesure où les personnes accueillies y bénéficient non seulement d'un hébergement pendant la durée de la procédure, mais aussi d'un accompagnement social et juridique qui multiplie largement leur chance d'obtenir le statut de réfugié. A titre indicatif, les données étant variable à cet égard, l'association France Terre d'Asile communique qu'en 2005, le taux de reconnaissance établi sur 25 nationalités était de 71,3% pour les demandeurs en CADA.

Cependant, le nombre de ces places demeure très insuffisant, la grande majorité des personnes en quête d'asile devant se débrouiller avec le réseau d'hébergement d'urgence ou leurs proches, ceci sans droit au travail et avec 10 euros alloués chaque jour pour subsister. Ainsi la majorité des demandeurs d'asile sont-ils à la fois exposés à une grande précarité et à des

formes variées d'exploitation, par les marchands de sommeil, dans le domaine du travail ou de la prostitution, par des « proches » ou des relations pas toujours bien intentionnés<sup>8</sup>.

L'augmentation des hébergements spécialisés s'accompagne d'une évolution qualitative qui inquiète le milieu associatif et certains gestionnaires de CADA. En effet, des outils informatiques et des nouvelles mesures permettent aux Préfectures de suivre au plus près les populations ainsi hébergées, facilitant leur interpellation à l'issue de la procédure pour des reconduites à la frontière. Ce contrôle est renforcé par une nouvelle sanction : tout demandeur d'asile refusant une place en CADA est désormais privé des dix euros d'allocation quotidienne. Enfin, les récentes arrestations de déboutés du droit d'asile au sein même des CADA ou à leurs portes, suivies de tentatives parfois réussies de les reconduire de force hors de France, vient parachever ce tournant de la politique française d'asile.

Des spécialistes de l'accompagnement des personnes en quête d'asile expriment leur crainte d'une politique d'assignation à résidence des migrants demandant l'asile. Une telle politique est déjà pratiquée par d'autres pays européens.

### Réduction des moyens consacrés à un accompagnement social spécialisé et à l'apprentissage du français : une politique de relégation sociale ?

Cette crainte se fonde sur une évolution déjà constatée. Les demandeurs d'asile bénéficient de moins en moins d'action de formation et d'insertion.

Des services sociaux spécialisés ont été supprimés et très partiellement remplacés (Service sociale d'aide aux émigrants notamment), les possibilités d'apprentissage du français sont extrêmement réduites, la formation professionnelle est interdite. Ainsi, cette population relève-t-elle de plus en plus d'une politique de relégation et de contrôle que d'une volonté publique d'assurer son insertion et de garantir sa liberté.

## 3. Tendances de la demande d'asile actuelle en Midi Pyrénées

*Pour les 10 premiers mois de l'année 2007*

départements	jan	fév	mars	avril	mai	juin	Juil	août	sept	oct	nov	total	% du tot national	2006	MINEURS
Garonne (haute) (31)	28	29	23	23	27	30	36	23	9	20		248	1,24%	349	64 1,5%
Ariège (9)	3	2	5	4	5	3	3		3	2		30	0,15%	60	10 0,23%
Aveyron (12)	4	3	4	4	3	4	4	2	8	11		47	0,23%	70	18 0,42%
Gers (32)	4	2	2	1						4		13	0,06%	13	12 0,28%
Lot (46)		1	2	1		1				1		6	0,03%	16	0
Pyr.(hautes) (65)	9	5	5	2	1	1	2	8	1	7		41	0,20%	65	11 0,26%
Tarn (81)	8	2	3		4	2	5	2	4	5		35	0,17%	40	30 0,71%
Tarn-et-Garonne (82)	7	10	10	9	2	7	6	2	11	5		69	0,34%	94	24 0,57%
<b>TOTAUX</b>												<b>489</b>	<b>2,42%</b>	<b>707</b>	<b>169 4%</b>

Source : OFPRA

<sup>8</sup> La lutte contre ces formes d'exploitation des demandeurs d'asile et plus largement des migrants, a été davantage prise en compte ces dernières années, surtout par l'attribution de nouvelles missions et de moyens supplémentaires alloués aux services de police.

Avec 2,42 % des demandes déposées par des adultes en France, au prorata de sa population Midi Pyrénées fait partie des régions de France accueillant peu de personnes en quête d'asile. La densité de cette catégorie de population est plus importante dans onze autres régions.

La région se ressent de la baisse nationale : 707 premières demandes d'asile étaient enregistrées en 2006 contre 586 pour 2007 (en projection de la moyenne des dix premiers mois de l'année). Soit une baisse potentielle de 17 % représentant 121 primo demandeurs de moins.

Cette décroissance s'inscrit dans une tendance continue amorcée après le pic des années 2000 et 2001. Pour l'année 2001 on comptait environ 1100 demandes d'asile conventionnel et 1300 demandes d'asile territorial.

Les projections pour 2007 laissent penser que le volume de la demande d'asile retrouvera le niveau de 1999 et des années antérieures.

Le nombre de place en CADA ayant augmenté, ces migrants demandant protection seront sans doute mieux pris en charge du point de vue de l'accompagnement spécialisé (avec les limites exposées ci avant relatives à l'évolution des missions des CADA qui pose aujourd'hui question).

### **Nette diminution du nombre de familles et difficultés liées à la prise en charge des célibataires**

Les statistiques OFPRA masquent un important changement qualitatif de la population des demandeurs d'asile dans la région.

Les familles y sont de moins en moins nombreuses. Effet bénéfique de cette évolution : davantage de célibataires ont accès à un hébergement en CADA. Etant configurés pour recevoir principalement des familles, les CADA se heurtent à une double difficultés : aménager leurs hébergements et répercuter le coût de l'accompagnement social, qui, au prorata du nombre de personne, est plus important pour un célibataire que pour une famille (pour le suivi de 5 membres d'une même famille plusieurs dossiers, comme la procédure OFPRA, sont regroupés contrairement au travail individuel que nécessitent cinq célibataires).

## C. UN DISPOSITIF D'ACCUEIL INSUFFISANT MAIS DES ACTEURS COMPETENTS DISPONIBLES

### 1. L'arrivée en France : un dispositif d'accueil déficient

L'accès au territoire français étant bien souvent difficile, long et coûteux, les demandeurs d'asile que nous avons rencontrés étaient très éprouvés au moment de leur arrivée.

Aux traumatismes antérieurs à l'exil peuvent s'ajouter les conditions matérielles du « voyage » et toutes les incertitudes qu'il comporte (ignorance de la destination exacte, des chances d'y parvenir, peur d'être arrêté en chemin voire d'être blessé ou de mourir pour les moyens de transport les plus périlleux).

Après l'ensemble de ces traumatismes, l'accueil déplorable qu'ont connu les personnes interviewées pour leurs premiers pas en France a été d'autant plus mal vécu.

Contrairement à d'autres villes de France, à Toulouse, aucune plateforme d'accueil des demandeurs d'asile n'est organisée. Pour autant, la ville rose n'est pas dépourvue d'organisations qui remplissent cette fonction bien qu'elle ne leur soit pas officiellement dévolue. Leurs nombreuses formes de coopération<sup>9</sup> ne permettent cependant pas de prendre en compte tous les problèmes particuliers de cette population.

Ainsi Les demandeurs d'asile ne disposent-ils d'aucun accueil spécifique capable de prendre en charge simultanément l'ensemble des problèmes qu'ils rencontrent, dès le premier jour : se loger, se soigner éventuellement, se nourrir, comprendre où ils sont et quels sont leurs droits, pouvoir communiquer (la plupart ne parle pas le français), se déplacer. Leur besoin de prise en charge est global. Aucune réponse de ce type n'est apportée aujourd'hui à Toulouse (et plus largement au niveau national, avec des nuances locales).

Les demandeurs d'asile ont pourtant pour spécificité de devoir affronter d'emblée toutes ces difficultés, dans un environnement inconnu ou méconnu. Si certains sont attendus par des compatriotes ou leur famille, voire des filières qui organisent aussi une forme très particulière d'accueil, beaucoup ont besoin d'aide, sans savoir à qui s'adresser. La plupart de ceux que nous avons rencontrés sont déposés par les passeurs à la gare Matabiau, ou devant une institution connue pour aider les demandeurs d'asile.

Ils doivent se débrouiller en territoire inconnu. *Se débrouiller*, expression récurrente des récits qui nous ont été livrés. Leur premier contact est bien souvent un passant, avec qui ils parviennent à communiquer, qui va les orienter et dans le meilleur des cas les aider<sup>10</sup>.

Les organismes ayant en charge l'orientation des populations les plus précaires dans leur ensemble, autrement dit les généralistes de l'urgence sociale, sont aussi parmi les premiers

---

<sup>9</sup> *L'amélioration partenariale dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile à Toulouse. Itinéraire d'un projet concerté*, Régis BARBAU, Denis SALLES (Dir), mémoire de Master 2 Evaluation et concertation, Université de Toulouse Le Mirail, octobre 2007. Rapport OASIS disponible sur commande auprès de oasiscontact@gmail.com.

<sup>10</sup> Ces passants providentiels étant aussi parfois des contacts liés aux filières de passeurs et la qualité de leurs services est très variable, allant de la vente d'un service qui est assuré, à de graves formes d'exploitation.

sollicités. Le Pôle accueil, information et orientation (PAIO) nous est apparu comme l'opérateur principal de ce type d'intervention, notamment depuis la disparition du Service Social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.), démantelé courant 2005 pour être très partiellement refondu dans l'A.N.A.E.M.<sup>11</sup>

Disparaît alors l'accueil spécialisé mené par le SSAE, capable à la fois de comprendre (expériences des travailleurs sociaux), et d'orienter (connaissance des acteurs spécialisés susceptibles d'intervenir) ; d'informer et d'agir en matière d'accès aux droits sociaux et au séjour ; de remplir une fonction d'interface entre les administrations, les usagers et les associations. L'ensemble de ces services étant plus ou moins officiellement assurés auprès de tous les migrants, avec ou sans droit au séjour en France. Les déboutés du droit d'asile perdent ainsi le bénéfice d'un important service social qui, faute de pouvoir toujours obtenir leur régularisation, permettait de limiter leur précarité. Dès lors, les demandeurs d'asile sont de plus en plus orientés par le PAIO en premier lieu, et secondairement par l'ANAEM.

Orienter ne signifie pas régler la multitude de problèmes que connaît cette population sur un temps très court. Les organisations qui ont cette capacité et interviennent les premiers jours après l'arrivée en France sont toutes spécialisées : logement, accompagnement social, santé, droits au séjour et accès à la demande d'asile, nourriture. Ainsi les demandeurs d'asile doivent-ils « se débrouiller » en rebondissant de rendez vous en rendez vous, en différents lieux de Toulouse, sans statut légal encore établi, sans moyen de transport mis à leur disposition, au gré des places disponibles, des horaires d'ouverture, de leur droit à bénéficier de telle ou telle prestation et de leur capacité à naviguer dans ce système complexe.

Leur éventuel accès à un C.A.D.A. ou à un foyer d'hébergement prenant aussi en charge l'accompagnement social et la fourniture des besoins essentiels, intervient toujours dans un second temps, quelques jours ou parfois plusieurs semaines après leur entrée sur le territoire.

Outre le fait qu'elles puissent être démunies et ignorantes du contexte dans lequel elles arrivent, nombre de ces personnes se caractérisent par un état de santé dégradé, certaines ayant subi des sévices, d'autres étant mineures. Au delà de l'évident besoin d'une prise en charge spécifique, il s'agit d'une population qui correspond bien souvent aux principaux critères prioritaires de l'aide sociale française.

S'agissant d'une catégorie de population, sans doute parmi les plus précaires vivant en France, cette quasi absence de dispositif public spécialisé est d'autant plus frappante.

Les témoignages recueillis mettent en lumière la nécessité d'organiser cet accueil dès tout premiers jours, et la précarité générée par le système actuel.

Pour comprendre le vécu des demandeurs d'asile à leur arrivée, il est intéressant de partir de leur expérience. Contrairement à une approche classique consistant à considérer les difficultés et les solutions possibles domaine par domaine (la santé, le logement, les démarches administratives), leur point de vue nous rappelle l'évidence : tout ses problèmes se produisent en même temps, dans un contexte inconnu, sans accompagnement global spécifique. Si le récit comporte l'inconvénient de ne pas être représentatif, il offre au lecteur la possibilité de

---

<sup>11</sup> Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations. Si une partie du personnel du SSAE a intégré l'ANAEM, leurs compétences sont aujourd'hui largement mises au service d'autres fonctions (Instruction du contrat d'accueil et d'intégration par exemple).

se représenter plus complètement la réalité à partir de laquelle il est élaboré. Le récit qui suit nous donne ainsi une idée de ce que peuvent vivre les demandeurs d'asile primo arrivants<sup>12</sup>.

### **Les premiers jours à Toulouse de SALVADOR et de sa compagne**

En provenance d'Afrique subsaharienne, via Paris, ils arrivent à Toulouse un vendredi soir, et sont directement conduits par leur passeur à la Cité administrative où se trouve encore le S.S.A.E. (Service Social d'Aide aux Emigrants).

Les bureaux étant fermés, une personne dont ils ignorent la fonction leur conseille d'appeler le 115 depuis une cabine téléphonique.

Le passeur est reparti.

Ils sont éprouvés, sans argent et ne connaissent personne. Ils ont tout de même la chance de parler le français.

Après plusieurs appels et une heure d'attente, le 115 leur annonce qu'une place les attend au foyer Riquet.

Il leur est difficile de s'y rendre : ils sont épuisés et Toulouse leur est totalement inconnue. Ils demandent aux opérateurs du 115 de venir les chercher mais il leur est répondu que c'est impossible (aucune équipe mobile n'est disponible à ce moment-là).

*On ne sait rien, on ne connaît personne ni... Alors il faut que (il ne reste qu'à) se débrouiller. On a essayé de dire que nous ne savons rien mais non, ils nous ont demandé de demander aux gens aux alentours qui peut être pourraient nous indiquer l'endroit (le foyer). On a essayé, on a demandé à un monsieur. Après, l'adresse nous ne l'avions pas bien écrite.*

Avec l'aide d'un passant ils rappellent le 115 et notent à nouveau l'adresse. Ce passant les accompagne jusqu'au métro. Ils ont juste de quoi payer leur ticket jusqu'au foyer Riquet. Ils y passeront leurs trois premières nuits.

#### **Premier hébergement d'urgence : le foyer Riquet**

*L'accueil c'était bon l'accueil, mais c'était pas... Je ne sais pas comment dire, si c'était pas favorable ou si c'était autre chose... Mais bon c'était pas une contrainte seulement pour nous, c'était pour tout le monde, ils ont dit : « ici on entre à sept heures du soir, pour sortir à sept heures du matin, le lendemain. Bon ! On a dit « nous sommes là, on ne sait pas où aller, on ne connaît personne. On nous a dit « mais c'est comme ça, parce que vous pouvez pas rester ici pendant la journée parce qu'il n'y a personne. Il n'y a personne et il faut se débrouiller.*

On leur donne un document où figurent les adresses des principales organisations susceptibles de les aider. C'est le week-end et tous les lieux d'accueil ou d'orientation de jour auxquels ils essaient de s'adresser sont fermés.

*Oui, ils nous ont donné des adresses, je les ai, jusqu'à aujourd'hui je les ai gardées parce que bon, ce sont des souvenirs ! On nous a donné des adresses mais bon c'était le week end, c'était vendredi soir et samedi, dimanche, presque tout est fermé. Tout était presque fermé. Sans ressources, sans rien à manger.*

<sup>12</sup> Bien que la longueur de ce récit s'éloigne des canons de la synthèse, il nous a paru essentiel de le restituer, s'agissant d'un des problèmes majeurs rencontrés par les demandeurs d'asile à Toulouse.

*Vous n'aviez pas du tout d'argent ?*

*Non, pas du tout, pas du tout.*

*Comment vous avez fait alors pour manger ?*

*Ils nous avaient donné un petit déjeuner à sept heures donc on a pris ça et on est resté comme ça jusqu'au soir, sept heures où on est allé là-bas (au foyer d'accueil d'urgence qui les héberge). Et c'était pareil le samedi, le dimanche, et le lundi.*

Chaque jour, ils passent 12 heures dehors, toujours sans relations ni moyens financiers.

Le lundi, ils doivent retourner à la Cité administrative, au S.S.A.E., pour rencontrer une assistante sociale spécialisée dans l'accueil des demandeurs d'asile. On peut mesurer à quel point ils sont perdus et ont besoin d'être accompagnés en constatant que le simple fait de se rendre à ce premier rendez vous leur a paru compliqué :

*Comment faire ? On ne connaît pas l'adresse exacte, et après le moyen de transport, comment faire, il faut prendre le bus ou bien quel autre moyen pour aller jusque là ? Ils nous ont dit que d'ici c'est pas loin, la Cité administrative c'est à côté. Moi j'ai dit « nous sommes des nouveaux venus ici et même si vous me donnez le chemin ou bien une carte, je peux trouver mais ça sera un peu difficile peut être ».*

Finalement, grâce aux explications fournies par le personnel du foyer ainsi qu'un ticket de bus et un plan, ils parviennent à la Cité administrative, et quelques étages plus haut, au SSAE.

*Bon, en arrivant là bas on a encore trouvé du monde, il fallait attendre son tour aussi. En arrivant on est entré et on a trouvé des gens et on s'est assis. Après on a vu qu'il y avait un petit compteur avec des numéros. Ils appelaient par numéro et nous on était là, sans savoir donc. Mais ? Ah bon. Là je me suis levé, j'ai demandé comment faire pour que les gens puissent nous accueillir ? Ils m'ont dit qu'il fallait sortir et prendre le petit...Je ne sais pas comment vous appelez ça ?*

*Un ticket.*

*Oui, un ticket. Et là il y a des gens qui étaient arrivés après nous, qui avaient pris des numéros pendant ce temps, au moins cinq personnes. Comme on ne savait pas je crois qu'on a pris presque le dernier numéro.*

On leur donne l'adresse de la Préfecture pour aller se déclarer comme demandeurs d'asile, et du PAIO (Pôle accueil, information et orientation) afin de trouver un hébergement plus durable. Le foyer qui les hébergeait jusque là n'étant prévu que pour trois jours, ils ne savent pas où ils dormiront le soir même.

A nouveau, il leur faut repartir vers une adresse inconnue, sans ticket de bus cette fois, ignorant la distance à parcourir et le terme de leur «périple social ».

Ils tentent, malgré la honte, de négocier une entrée gratuite dans le métro, préoccupés car le PAIO ferme à 11H30. Ils parviennent à convaincre un vigile qui les laisse passer. Arrivés au PAIO, la porte est close.

Ils frappent à un volet et expliquent leur situation à une dame qui déclare ne rien pouvoir faire pour eux et les invite à revenir le lendemain. Monsieur insiste car son épouse est mal en point et ne peut plus marcher : ils décrochent un rendez vous pour l'après midi.

Encore trois heures d'attente, toujours sans manger et dehors, avant d'être reçus au PAIO. On leur explique d'abord qu'ils peuvent renouveler leur hébergement d'urgence pour trois jours en retournant au foyer d'où ils viennent et qu'ils peuvent aller manger au Grand Ramier. Prenant conscience de l'état de santé de Madame, le travailleur social finit par leur trouver un hébergement pour couple, à la Grave.

A 17 H 00, après deux kilomètres laborieux, ils rencontrent une assistante sociale à La Grave.

**C'est leur troisième jour d'errance dans le système social d'urgence** et Madame Salvador est dans un état de santé grave. Elle n'a toujours pas vu de médecin.

Pour la seconde fois de la journée ils doivent raconter leur parcours, de leur départ d'Afrique à ce bureau. On leur accorde trois jours d'hébergement qu'ils peuvent prolonger d'un mois en retournant au PAIO, d'où ils arrivent.

Chaque structure fait son évaluation avant d'accorder une prestation. Des allers et retours inutiles sont effectués.

Le lendemain matin, ils se rendent au Point accueil santé (la PAS) qui est fermée : ils doivent revenir à 13H15. Il est trop tard pour aller jusqu'au Grand Ramier pour manger.

Ils attendent l'ouverture de la PAS et se présentent, le ventre vide, à 13H15, mais les huit consultations programmées sont toutes distribuées. On avait omis de leur dire qu'il fallait se présenter à midi et demi, afin de réserver leur place. Ils sont obligés de revenir le lendemain et se présentent à midi. Ils obtiennent les numéros 2 et 3 mais apprennent aussitôt qu'ils ne peuvent être reçus faute de prise en charge par la sécurité sociale (leur dossier n'est pas encore constitué). Monsieur Salvador craque : il se met en colère et sort de la PAS. Son épouse reste.

Malgré tout, le médecin examine Madame, leur obtient un rendez vous en urgence auprès d'un spécialiste à l'Hôpital de Raugeil et leur prescrit des médicaments délivrés sur place, à la Grave.

Ils restent à la Grave une dizaine de jours pendant lesquels ils doivent sortir le matin et ne revenir que le soir. Les travailleurs sociaux les renvoient ensuite au PAIO pour obtenir un hébergement où ils pourraient rester aussi durant la journée, l'état de santé de Madame étant incompatible avec un hébergement d'urgence limité à la nuit. Grâce au travail du PAIO, le centre Fages les accueille, leur fournit de la nourriture et la possibilité de cuisiner leur repas du midi.

Partout il faut faire la queue, attendre : dans les foyers, à la Préfecture, dans les services sociaux, chez les médecins.

*Oh oui ! Beaucoup de trajets ! Disons qu'en un mois je connaissais déjà un peu la moitié de Toulouse, parce que je connaissais déjà Purpan, Rangueil, le Capitole, Marengo. Donc dans un mois, un peu partout quoi. Donc c'était difficile quoi !*

Cela prend du temps, de l'énergie et se vit parfois en décalage de ce qui était attendu : des réfugiés pensent être accueillis en tant que tels, or ils sont fondus dans la masse des usagers des systèmes sociaux d'urgence.

Mêmes les plus réalistes, ou les mieux informés, témoignent de leur stupeur. Comme aux autres moments les plus ardues du parcours des demandeurs d'asile, les récits de l'arrivée en France font régulièrement référence à *la foi* ou à *Dieu*. Outre l'expression personnelle de la motivation des croyants, ces termes nous semblent également signifier l'absence d'une prise en charge concrète, l'irrationalité du système et l'impuissance relative des personnes en quête d'asile pendant ces premiers temps à Toulouse.

Parlant de l'arrivée en France et des premières semaines :

*C'était difficile mais ça on savait ça que quand on commence quelque chose au début, c'est toujours difficile. Parce que j'ai eu des expériences déjà dans ma vie, j'ai essayé déjà de commencer des choses et je savais que le début c'est toujours difficile. Malgré... Malgré des souffrances, le trajet tout ça... Mais on avait l'espoir que peut être un jour ça ira mieux et que quelque chose va changer dans tout ça. Et avec cette foi là ça nous a aidé. Ça nous a aidé un peu d'espérer... et, bon...*

## **2. Un réseau d'associations et d'institutions qui tentent de pallier les déficiences du dispositif national d'accueil<sup>13</sup>**

### **Un vivier de compétences et d'expertise**

A Toulouse comme partout en France, les organisations de défense des droits de l'homme, les services hospitaliers d'aide à l'accès aux soins, ainsi que les associations caritatives, ont largement contribué à tenter de suppléer par leurs diverses interventions l'engorgement et les carences du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), dessinant ainsi les contours d'un réseau d'accueil parallèle. Ce réseau fonctionnant généralement en complémentarité avec les intervenants du DNA.

L'accueil des demandeurs d'asile ne s'arrête donc pas à la limite de la politique publique prévue à cet effet. Il entraîne une somme d'activités d'accompagnement social, à l'interstice entre le droit d'asile et le droit commun. Nombre des activités ainsi développées reposent majoritairement sur les bonnes volontés citoyennes et une forme de grappillage des quelques deniers publics pouvant être investis pour y subvenir.

---

<sup>13</sup> Cette partie de la synthèse est directement tirée du travail mené par Régis Barbau (op.cit) en matière d'évaluation et concertation des acteurs de l'asile à Toulouse (rapport complet disponible sur commande à oasiscontact@gmail.com).

Le dispositif parallèle représente un vivier de compétences et d'expertise propre à optimiser la qualité d'intervention de chacun de ses acteurs. Ainsi, les interactions s'autorégulent en fonction de l'interdépendance, de la complémentarité des missions, et d'une mise en commun des compétences, dans une visée d'optimisation de l'aide apportée aux bénéficiaires. L'intention de soulager les difficultés que rencontrent les personnes est au centre des pratiques. Elle se traduit par une activité relevant parfois d'un volontariat qui peut dépasser les prescriptions normatives.

Dans la perspective de créer un dispositif d'accueil plus organisé, l'Etat pourrait tirer un grand bénéfice en considérant la richesse de l'ensemble de ces savoirs faire, des formes de coopérations déjà en place, de la dimension bénévole des activités du réseau existant et de sa pluralité. On peut craindre que ne se reproduise l'erreur de la suppression du Service social d'Aide aux émigrants qui a conduit au sacrifice de la majorité d'un personnel très qualifié. Il est en effet question qu'une agence de l'Etat (l'ANAEM) se voit confier la mission des plates formes d'accueil des demandeurs d'asile. Il n'est pas certain que ce choix puisse être efficace, tant budgétairement qu'en terme de qualité du service social qui pourrait être assuré. Il ne s'agit pas ici de préjuger du travail que pourrait effectuer cette institution mais bien de souligner la déperdition des savoirs faire qu'engendrerait immanquablement le fait d'écarter les acteurs actuels, tant de la conception que de l'exercice de l'accueil des demandeurs d'asile.

### **Une volonté de défendre collectivement les individus accompagnés et le droit d'asile**

Des collectifs se créent également, fédérés par leur volonté de défendre le droit d'asile et de lutter contre la précarité des populations qu'il régit. Ils ont pour point commun un mode d'organisation très souple. Sans statut juridique, ils fonctionnent selon un mode de coopération autonome entre des acteurs hétérogènes tant du point de vue de leurs compétences que de leur statut. De tels groupements s'érigent essentiellement sur la volonté d'unir des compétences pour tenter de remédier à des problèmes sociaux récurrents auxquels sont confrontées des personnes fragilisées. Ils favorisent un suivi global et différencié des situations ainsi qu'une coordination des actions que fournissent les professionnels de l'intervention sociale. C'est souvent l'accumulation de constats alarmants qui pousse les acteurs d'un même champ d'intervention à se mobiliser.

Malgré leurs efforts de coordination, les acteurs du champ ne parviennent pas à solutionner la majorité des problèmes qu'ils traitent.

Les stratégies individuelles font preuve d'une double inefficacité : d'une part l'inflexion du contexte politique semble rendre les négociations de moins en moins fructueuses, d'autre part, ce type d'action, outre ses opportunités politiques réduites, n'est pas susceptible de traiter globalement les problématiques et ne permet qu'une résolution au cas par cas ayant des retombées peu visibles. La constitution d'un collectif se présente ainsi comme le passage d'une pluralité de revendications individuelles, basées sur les constats que peuvent faire les structures depuis leur positionnement dans le réseau, à une interpellation collective, basée sur l'accumulation de ces constats.

Ainsi, les collectifs ne se constituent-ils pas seulement pour suppléer l'insuffisance de politiques sociales mais ont également recours à des pratiques d'interpellation des pouvoirs publics et de l'opinion.

Ils contribuent à délimiter des espaces d'interaction où la connaissance experte du terrain tend à produire une certaine légitimité aux yeux des pouvoirs publics. Cette quête de légitimité

s'observe aussi dans la volonté qu'ont les acteurs de ne pas interpeller les institutions à la moindre occasion.

Cette capacité à faire corps, à rassembler des réseaux disparates face à des situations de crise, semble relever de la spécificité d'un réseau local qui, à Toulouse, a atteint un certain stade de maturité du point de vue de l'interconnaissance des acteurs qui le composent.

Les formes de mobilisation collectives que nous avons observées restent fortement ancrées dans le domaine de l'expertise et de la défense du droit fondamental que représente l'asile politique. On peut discerner qu'au niveau national, l'accent commence à davantage être mis sur une forme d'action : mieux faire connaître au grand public la réalité que recouvre la notion de droit d'asile à travers des enquêtes et des publications. OASIS est une manifestation de cette tendance, autant que les événements culturels organisés depuis 2006 à Toulouse pour la journée mondiale des réfugiés<sup>14</sup> ou que le thème retenu pour le festival Regards croisés sur les migrations<sup>15</sup> en 2006.

A Toulouse, l'existence durable d'un tel réseau et de l'agrégation régulière de ces collectifs démontre à elle seule la constance du problème social et politique que représentent la précarité des demandeurs d'asile et les restrictions des politiques d'asile en France.

Au-delà de la diversité de leurs positions politiques et de leurs fonctions sociales, le constat d'une situation actuelle particulièrement bloquée a été exprimé par la majorité de ces acteurs. Outre le problème d'une précarité de plus en plus difficile à juguler, les marges de négociations semblent se restreindre, notamment en matière d'accompagnement administratif et juridique tout au long de la procédure de demande d'asile.

### **3. Famille, amis, compatriotes, des réseaux de solidarité prépondérants et des formes d'exploitation<sup>16</sup>**

Le véritable « parcours du combattant » qu'est devenue la demande d'asile exige une connaissance des textes et de leur application que les intéressés sont loin de maîtriser. Le fossé qui sépare la notion de droit et celle de l'accès aux droits est criant. Lorsque l'on cherche à savoir comment les principaux intéressés tentent de le surmonter, inévitablement, il convient d'interroger le rôle joué par les réseaux sociaux dans le parcours des requérants. L'analyse des témoignages et des situations observées nous a montré comment ces réseaux, aussi spontanés et hétérogènes soient-ils, apportent leur aide et permettent aux demandeurs d'asile de faire valoir l'effectivité de leur droit. A l'inverse, l'absence de ces réseaux rend l'expérience administrative du requérant plus difficile. En effet, la mise à disposition de ressources matérielles et immatérielles qui caractérisent les échanges interpersonnels au sein de ces réseaux s'avère indispensable au requérant, et parfois même vitale. L'aide à l'installation, la transmission d'informations sur le droit et la procédure, l'aide à la

---

<sup>14</sup> La promotion de cette journée symbolique est assurée à Toulouse par l'UCJG Robert Monnier.

<sup>15</sup> Festival cherchant à mieux faire connaître et à valoriser les migrations, initié et mis en œuvre dans le quart sud-ouest de la France par la Cimade.

<sup>16</sup> L'essentiel de cette partie est tiré de : *Personnes en quête d'asile : réseaux sociaux, stigmate du « fraudeur » et rituel administratif*, Marie LE BARON, David ROHI (Dir), mémoire de Master 1 Evaluation et concertation, Université de Toulouse Le Mirail, septembre 2007, 83 p.

constitution du dossier, le logement des premières semaines (voire davantage), l'aide vestimentaire, alimentaire ou pécuniaire, l'aide à la recherche d'un travail « au noir » et le soutien moral sont autant de formes de solidarités qui facilitent l'accès à la procédure et améliorent sensiblement les conditions d'existence des demandeurs d'asile. Les possibilités et les capacités de chacun à activer ou créer des contacts, directs et indirects, en France et dans le pays d'origine, sont alors déterminantes. Tous ces échanges informels sont facilités par une expérience migratoire ou une appartenance commune, qu'elle soit amicale, familiale, communautaire ou religieuse. Cette affinité permet d'établir rapidement un climat de confiance et de mettre en relation. Elle favorise également la compréhension mutuelle et l'entraide.

L'efficacité de ces réseaux reste toutefois limitée. L'aide peut en effet s'avérer contreproductive. Manque de rapidité et de précision des informations transmises, exploitation domestique, délation, conflits, connaissances communautarisées trompeuses et persistantes constituent la face cachée des solidarités observées. L'insécurité juridique et sociale des requérants et leur dépendance à l'égard de cette forme de solidarité facilite ce type de dérives. Il convient également de rappeler l'instrumentalisation sur le marché du travail de cette main d'oeuvre bon marché et dénuée de force de résistance. Cette instrumentalisation s'organise parfois en véritables filières d'exploitation économique. À eux seuls, ces réseaux ne peuvent donc remédier aux défaillances et carences institutionnelles.

## **D. LA PROCEDURE DE DEMANDE D'ASILE<sup>17</sup> : UN DROIT FONDAMENTAL QUI S'AMENUISE ET UNE ADMINISTRATION DISSUASIVE.**

### **1. Un usant et douloureux exil qui ne se termine pas toujours avec l'arrivé en France**

Se trouvant physiquement sur le territoire français, les migrants qui nous intéressent ne sont pas encore reconnus comme des demandeurs d'asile. Il leur faut d'abord accéder à la procédure. Obtenir les informations sur la marche à suivre, espérer que la préfecture compétente leur donnera un dossier OFPRA, réussir à formuler un récit douloureux en français et selon des formes finalement très techniques.

La première étape de cette procédure comporte un risque pour les demandeurs d'asile : la préfecture va d'abord consulter des fichiers européens informatisés pour déterminer le pays responsable de la demande d'asile<sup>18</sup>. Il suffit d'avoir laissé une trace administrative dans un pays européen pour s'y voir renvoyer, même s'il ne s'agit pas de la destination choisie (sous réserve d'attaches familiales fortes en France).

Cette disposition est très difficile à vivre notamment pour des demandeurs d'asile qui n'ont fait que traverser d'autres pays européens pour gagner la France, souvent par affinités linguistiques ou culturelles, ou simplement parce qu'ils avaient des connaissances ou des cousins pouvant les accueillir. D'autres font état de leur crainte d'être renvoyés vers des pays européens où la conception du droit d'asile est encore plus restreinte qu'en France, voire inexistante<sup>19</sup>.

Cette procédure pose de manière aiguë le problème de la précarité des personnes visées : elles doivent attendre d'être refoulées munies d'une simple convocation, sans pouvoir accéder au dispositif national d'accueil non plus qu'à aucune aide spécifique. Leur prise en charge repose donc sur le réseau d'hébergement d'urgence, les associations caritatives et parfois leurs proches.

Les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire se trouvent dans le même dénuement et face à la perspective de devoir retourner de force dans leur pays d'origine.

---

<sup>17</sup> Voir en dernière page *Les grandes lignes de la procédure*.

<sup>18</sup> Le fichier EURODAC regroupe l'identité et les empreintes digitales de toutes les personnes qui, dès l'âge de 14 ans, ont demandé asile dans un pays européen, ont été repérées en train de franchir irrégulièrement les frontières ou en situation irrégulière sur le territoire d'un de ces pays.

<sup>19</sup> A titre d'exemple, courant 2007, des tribunaux administratifs français puis le Conseil d'Etat ont conduit par leurs décisions à l'annulation de procédure de réadmission à destination de la Grèce où le principe du droit d'asile ne trouve guère d'application concrète.

## **2. Des délais trop brefs pour constituer une demande d’asile, incompatibles avec les compétences et la situation sociale des requérants**

Les témoignages recueillis font état d’un autre problème majeur de la procédure de demande d’asile : les trop brefs délais octroyés pour constituer le dossier OFPRA et ensuite se préparer à un éventuel entretien accordé par cette institution

*Moi je dirais que le principal problème c’est l’accès à la procédure pour des personnes qui arrivent souvent démunies, sans argent, qui ne parlent pas le français et pour lesquelles on demande de faire un dossier très détaillé, en l’espace de trois semaines, en français, et d’apporter toutes les preuves traduites de leur histoire et des risques auxquels ils sont exposés dans leur pays.*

*D’accord, pour vous c’est LE principal problème.*

*Pour les personnes, parce que c’est de ce dossier que dépend leur avenir en France, l’accord ou le refus du statut de réfugié. Le délai était d’un mois, déjà c’était court, et il est réduit à trois semaines, c’est déjà plus difficile. Et ensuite, en terme d’aide et de moyens pour les aider à constituer ce dossier, rien n’est prévu ! Donc ça repose sur les juristes et les bénévoles des associations.(...) Le problème de l’interprétariat n’est pas pris en compte de façon officielle. Ça repose sur la chance ou la malchance de trouver un compatriote, ou d’avoir dans les réseaux des associations des gens qui parlent la langue ou qui ne la parlent pas. Il y a ça. Et puis ensuite la précarité et les grandes difficultés d’hébergement qui peuvent mettre les gens dans des situations où ils ne sont pas à même de faire leurs démarches dans de bonnes conditions, et de bien les faire.*

Assistante sociale spécialisée

Replacée dans le contexte de la situation sociale et culturelle des demandeurs d’asile, on comprend facilement comment la brièveté des délais peut conduire à des dossiers mal constitués. La problématique est identique pour formuler un recours auprès de la CRR en cas de rejet de l’OFPRA. Le délai d’un mois est jugé insuffisant. A cette difficulté s’ajoute celle de pouvoir travailler avec un avocat et le temps nécessaire à la constitution d’économies permettant de le rémunérer<sup>20</sup>.

### **Une attribution trop lente des aides sociales, qui ne répond pas à l’urgence des besoins**

Par contre, l’accès à de nombreux droits est trop lent au regard de l’urgence dans laquelle se trouvent les demandeurs d’asile.

Sont concernées notamment le déblocage de l’allocation temporaire d’attente, l’accès aux CADA, l’obtention de l’aide médicale Etat.

---

<sup>20</sup> Le bénéfice de l’aide juridictionnelle n’est pas accordé si le requérant est entré en France sans visa, ce qui est le cas de la majorité des demandeurs d’asile. Cette clause d’exclusion sera supprimée à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008 en application d’une directive européenne.

### **3. Le poids des soupçons et de l'exigence de la preuve**

Depuis la fermeture des frontières, les Etats européens ont tendance, avant même de les avoir entendus, à suspecter les demandeurs d'être des migrants économiques cherchant à détourner les restrictions imposées à l'immigration de travail. Le déficit de légitimité devient un fil rouge qui structure la condition du requérant et le stigmate du potentiel fraudeur s'est progressivement et durablement inscrit dans les représentations collectives et les dispositions juridiques. Dans ce contexte, pour faire entendre à autrui le risque encouru, il faut être convaincant et apporter un maximum de preuves quant à son identité et aux persécutions subies ou craintes en cas de retour dans son pays d'origine. Arrivée à destination, le demandeur d'asile qui entame une procédure est donc mis à l'épreuve pour justifier de son exil et connaître ses véritables motivations. Il doit réussir à convaincre de sa bonne foi et de la légitimité de ses revendications.

Face à l'administration de la preuve qui leur paraît inadaptée et démesurée, les requérants sont placés dans une situation d'incompréhension et ressentent un profond sentiment d'injustice. Contraints de se plier à cette obligation, ils déploient beaucoup de temps et d'énergie à rechercher les documents attendus, mettant parfois la vie de leurs proches en péril. Au-delà de l'administration de la preuve, les exigences de clarté, de cohérence et de vraisemblance sont difficile à satisfaire et dépendent des conditions de vie du requérant, de son niveau scolaire et intellectuel, de son état physique et psychologique, de sa langue d'origine, des conditions de production de sa demande d'asile et de sa situation sociale dans son pays d'origine. Ces critères ont une influence majeure sur la prestation des requérants (sur leur capacité à réaliser et à valoriser leur demande) et peuvent limiter les chances d'obtention du statut de réfugié.

### **4. L'administration des étrangers : à contre courant de l'évolution du service public ?**

Le service asile de la Préfecture de la Haute Garonne fait partie du Service des étrangers, bien que les bureaux consacrés à l'accueil soient distincts. Alors que ces quinze dernières années un effort considérable a été accompli pour l'amélioration du service public, en matière d'étranger l'évolution semble se faire à contre courant. Au début des années 1990, en conséquence d'améliorations initiées au fil des années 1980, l'organisation du service des étrangers de la Préfecture de la Haute Garonne se caractérise par une volonté d'amélioration de l'accueil, d'information et de compréhension des usagers. Les décisions sont orientées par un souci de cohérence et de précision quant aux informations recueillies en amont. La gestion du personnel d'un service jusqu'alors considéré comme un « placard » s'oriente vers un recrutement d'agents plus souvent volontaires et mieux formés<sup>21</sup>. Le modèle n'était certes pas parfait mais, de l'avis des acteurs locaux recueillis à l'époque, il permettait une administration beaucoup plus sereine et satisfaisante qu'aujourd'hui.

L'analyse produite en 2003 à ce sujet avait pu notamment se fonder sur des entretiens réalisés auprès de trois responsables successifs de ce service. Signe de son évolution, malgré trois demandes écrites suivies de relances téléphoniques adressées par OASIS à la Préfecture de la Haute Garonne, aucun entretien n'a été accordé pour venir enrichir la présente enquête. De ce

---

<sup>21</sup> *Discriminations légales et précarité : Algériens et Espagnols de France*, ROHI D., Collection Arrêt sur Recherches n°3, Mission de Recherche Droit et Justice, janvier 2003, Chapitre 8 : le service des étrangers : un modèle organisationnel à suivre ?

fait, les analyses rendues ici n'ont donc pas pu tenir compte de l'expérience d'un acteur majeur de l'application du droit d'asile à Toulouse.

Par contre, les usagers de ce service (demandeurs d'asile, travailleurs sociaux, membres d'association, administrations) témoignent unanimement d'une progressive diminution des espaces de négociations et d'échanges.

Dans le même temps, traduisant une relation plus conflictuelle que négociée, le volume du contentieux administratif a logiquement explosé, au grand dam des magistrats locaux de plus en plus accaparés par des recours formulés par des requérant déboutés de leur demande d'asile ou n'ayant pu y accéder.

Certes, cette tendance historique est loin d'être uniquement imputable à des fonctionnaires assignés à la tâche difficile consistant à appliquer une réglementation extrêmement complexe et toujours plus répressive. Elle résulte de la tension, elle aussi grandissante, entre, d'une part, la volonté de limiter le nombre de demandeurs d'asile et d'accélérer leur reconduite à la frontière, et, d'autre part, la mission, chaque jour plus ardue, consistant à garantir le respect de leurs droits fondamentaux.

Au sein de l'administration, le face-à-face et les relations avec les personnes en quête d'asile autant qu'avec leurs divers soutiens, ne s'en trouvent sans doute pas facilités.

L'accueil, l'information des usagers, la transparence des décisions ne semblent plus guère être au rendez vous de ce service public particulier. L'égalité de traitement est loin d'être assurée, comme en témoigne les pratiques disparates des Préfectures sur l'ensemble du territoire national<sup>22</sup>, et les divergences d'interprétation de la réglementation.

Des associations toulousaines, des travailleurs sociaux et des avocats parlent de pratiques arbitraires.

La Préfecture de la Haute Garonne s'est aussi illustrée en ne transmettant pas à l'OFPRA des dossiers de réexamen de demandes d'asile. Ce dysfonctionnement a nécessité plusieurs interventions du directeur de l'OFPRA en 2005 et 2006.

Est aussi relevée une propension des agents administratifs à juger la validité d'une demande d'asile avant d'accepter de l'enregistrer selon la procédure classique qui s'inscrit dans une tendance également nationale.

En donnant aux Préfectures à la fois de nouvelles possibilités de classer les demandes d'asile en procédure prioritaire et l'objectif pressant d'accomplir toujours plus de reconduites à la frontière, le législateur a largement participé à construire ces pratiques.

D'autres témoignages, plus marginaux, sont positifs. Ils concernent des demandeurs n'ayant pas connu d'obstacles majeurs pour accéder à la procédure et en comprendre les principaux rouages. Ils parlent d'un accueil tout à fait correct. Ils soulignent notamment la facilité d'accès au service « asile », en la comparant aux interminables files d'attente du service des étrangers que doivent subir les autres migrants. Les déboutés de notre échantillon qui ont ensuite déposé des demandes de régularisation à d'autres titres que l'asile ont très mal vécu les attentes interminables nécessaires pour accéder au guichet.

---

<sup>22</sup> *Main basse sur l'asile, le droit d'asile (mal)traité par les préfets*, Rapport d'observation de la Cimade, juin 2007.

## **5. Les carences en matière d'interprétariat : la compréhension des situations individuelles trop souvent reléguée au second plan**

La déficience ou l'absence des services d'interprétariat mis en place pour communiquer avec les demandeurs d'asile (comme avec les migrants en général) est aussi un problème majeur.

Des interprètes sont fournis pour les entretiens à l'OFPRA, devant la CRR et les juridictions en cas de procédure contentieuse. L'ANAEM dispose également de moyens financiers pour faire appel à Inter Service Migrants, association intervenant par téléphone, très compétente en la matière.

Par contre, aucun interprète n'est prévu devant l'administration. Ainsi les demandeurs d'asile non francophones sont-ils mal informés (quand ils comprennent quelque chose) s'ils ne sont pas accompagnés d'un interprète bénévole qu'ils auront pu solliciter, ou d'une personne à qui ils délèguent toute possibilité de dialogue. En plus d'une mauvaise qualité de l'information, le procédé pose question. Comment, par exemple, un demandeur d'asile peut-il remplir et signer, avec la seule présence d'un agent administratif, un dossier qui comporte plusieurs pages, visant à sa réadmission dans un autre pays européen ? A ce type d'occasion, le rituel administratif revêt un caractère magique.

Dans les centres de rétention administrative, aucun budget n'est prévu pour financer les interprètes pourtant souvent indispensables à l'élaboration du dossier de demande d'asile. Il en va de même auprès des services de santé. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont eux-mêmes obligés de distordre leur budget s'ils souhaitent faire face à la nécessité d'un interprétariat de qualité.

Au final, le problème de l'interprétariat dépend fréquemment de solidarités communautaires (qui entraînent des situations de dépendance propice à des formes d'exploitation) et des carnets d'adresse que se sont constitués les associations au fil des années, leur permettant de faire appel à des bénévoles. Il est courant qu'une tierce langue, telle que l'anglais, soit utilisée même s'il ne s'agit pas de la langue maternelle du requérant.

A l'occasion de la présentation à Bruxelles des principaux résultats des études menées dans le cadre d'OASIS, les partenaires européens ont manifesté leur grande surprise en découvrant l'état de nos politiques en la matière. Dans la perspective d'une évolution du système français, certains de nos voisins européens offrent des modèles intéressants. C'est notamment le cas de la Belgique qui a développé un réseau très important de traducteurs (écrit) et d'interprètes sociaux (oral) bénévoles ou professionnels. Des financements sont accordés pour de nombreuses démarches administratives et pas seulement pour la procédure de demande d'asile. Enfin, la profession est en train de se construire avec la création d'une filière diplômante, d'un référentiel métier et d'un code de l'éthique<sup>23</sup>. La France n'est pas dépourvue de compétences et de projets qui ne demandent qu'à se développer. On peut citer Inter services migrants au niveau national, et le CCPS, partenaires d'OASIS, qui a développé à Toulouse des actions intéressantes en matière d'interprétariat. Le thème de l'interprétariat pourrait émerger sur l'agenda des futures politiques publiques françaises, notamment grâce à l'obligation de transcription en droit interne de directives européennes incitatives voire contraignantes.

---

<sup>23</sup> L'association belge COFETIS FOSOVET, leader de la promotion de ces initiatives, donne de nombreuses informations sur leur site Internet : <http://www.cofetis.be/>

## **E. ASILE EN RETENTION ET JURIDICTIONS DE LA DERNIÈRE CHANCE**

### **1. L'asile en rétention : un droit a minima, des rejets massifs**

C'est à travers l'aide fournie aux demandeurs d'asile en tant qu'accompagnateur socio-juridique salarié par la Cimade que le sociologue conduit son analyse<sup>24</sup>.

A ce poste d'observation privilégié, des informations très importantes ont pu être glanées. De nombreux dysfonctionnements sont relevés notamment en matière de :

- Insuffisance du délai (5 jours maximum) pour prendre une décision et réaliser la demande d'asile.
- Devoir demander l'asile dans un pays que l'on n'a pas choisi (prise de conscience difficile que la demande ne sera pas examinée par un autre pays européen ou risque, au contraire, de se voir renvoyer dans un autre pays européen).
- Procédure pour laquelle l'assistance d'un interprète n'est ni prévue, ni financée
- Nécessité d'un entretien OFPRA pour pallier au caractère sommaire et approximatif de la demande écrite, et malgré tout, des convocations par l'OFPRA peu fréquentes.
- Difficulté à établir une relation de confiance favorisant le recueil du récit de demande d'asile.
- Les traumatismes vécus étant souvent délicats à exprimer, ils ont d'autant moins de chance de l'être que le recours est rapide, dans des conditions carcérales, auprès d'interlocuteurs inconnus.
- Peur que le récit soit transmis aux autorités du pays de départ. Une peur légitimée par la prise de contact entre les autorités préfectorales et les Consulats, voire la présentation du demandeur d'asile devant ces mêmes Consulats, parfois avant même que la demande d'asile ne soit examinée par l'OFPRA.

La demande formulée depuis un centre de rétention est la procédure la plus expéditive prévue par la législation française en matière d'application du droit d'asile, sans interprète, réservée à des personnes privées de liberté, dont les moyens d'action sont donc réduits. Il est ainsi beaucoup plus difficile d'obtenir le statut de réfugié depuis un centre de rétention qu'à l'extérieur. Ainsi, entre juillet 2006 et novembre 2007, sur une cinquantaine de personnes ayant demandé l'asile depuis le centre de rétention de Toulouse-Cornebarrieu, deux seulement ont obtenu le statut de réfugié.

En France, cette procédure d'exception (dite « prioritaire ») concernait 2000 personnes en 2005 et 1600 en 2006<sup>25</sup>. Pour la majorité d'entre elles, il s'agissait d'une première demande d'asile<sup>26</sup>. Moins de 2% obtiendront la protection de l'Etat français.

---

<sup>24</sup> L'emploi du « Nous » renvoie aux membres de l'équipe des salariés de la Cimade.

<sup>25</sup> Rapports OFPRA 2005 et 2006 – Annexes XIII.

2006 : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000217/0000.pdf>

2005 : [http://www.ofpra.gouv.fr/documents/OFPRA\\_Rapport\\_2005.pdf](http://www.ofpra.gouv.fr/documents/OFPRA_Rapport_2005.pdf)

Au total, l'administration française dans son ensemble traite une demande d'asile en rétention en une semaine à dix jours. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides doit prendre une décision en 96 heures, souvent sans rencontrer les demandeurs. On peut craindre que dans bien des cas l'examen des dossiers soit hâtif et superficiel.

En cas de rejet les retenus peuvent contester la décision devant la Commission de recours des réfugiés mais cette procédure n'est pas suspensive. Ils peuvent tout à fait être reconduits alors même qu'ils ont constitué un recours (contrairement à la procédure classique hors des centres de rétention). Cette différence est primordiale quand on sait que 87 % (2006) des rejets de l'OFPRA sont attaqués devant la Commission des recours des réfugiés qui décide dans plus de 15 % des cas (2005 et 2006) qu'il y a lieu d'accorder le statut de réfugié<sup>27</sup>.

**Outre la privation de liberté, deux principaux problèmes se posent d'emblée : l'absence d'interprète pour constituer le dossier et le trop bref délai de cinq jours pour le préparer et le déposer.**

La première démarche consiste donc à comprendre ce qu'est une demande d'asile et les conditions particulières de la procédure en rétention.

Vient ensuite le temps de la décision, qui pour certains demandeurs d'asile est très difficile à prendre.

Quels risques courent-ils que leur pays d'origine soit informé des critiques qu'ils formuleraient inmanquablement dans leur récit envoyé à l'OFPRA ? Comment faire confiance aux intervenants de la Cimade censés les aider (organisation inconnue pour nombre d'entre eux), rencontrés dans un cadre carcéral, en milieu policier ? Comment savoir si c'est la meilleure stratégie à suivre pour éventuellement gagner un droit au séjour en Europe ? Comment savoir si, une fois l'asile demandé, on ne sera pas fiché et interdit d'accès dans d'autres pays européens ?

Le temps de la décision peut ainsi occuper plusieurs jours et il n'est pas rare que les personnes choisissent de demander l'asile le quatrième ou le cinquième jour. Dès lors, le temps consacré à l'élaboration de la demande est encore réduit.

Avec l'aide d'interprètes bénévoles et par téléphone, les membres de la Cimade remplissent le dossier de demande d'asile avec la personne retenue. Il faut donc trouver un interprète, souvent immédiatement, sans pouvoir remettre au lendemain.

En ce qui concerne la partie la plus délicate du dossier : le récit exposant les raisons pour lesquelles est demandée la protection de la France, il est souvent nécessaire d'appeler plusieurs interprètes car la conversation est longue et tous ne sont pas disponibles pendant deux heures, bénévolement.

Cette étape prend du temps, elle est difficile et cruciale pour la réussite de la démarche. Hors des centres de rétention, les intervenants spécialisés tâchent d'abord de recueillir des documents au pays (démarches souvent longues et compliquées). Ils aident les demandeurs d'asile à constituer leur récit malgré les difficultés psychologiques de cet exercice par ailleurs

---

<sup>26</sup> 77 % en 2005 et 66 % en 2006 des demandes d'asile en rétention étaient des premières demandes

<sup>27</sup> Rapport d'activités 2006 de la Commission des recours des réfugiés.

[http://www.commission-refugies.fr/IMG/pdf/le\\_rapport\\_annuel\\_2006-02-04-2007.pdf](http://www.commission-refugies.fr/IMG/pdf/le_rapport_annuel_2006-02-04-2007.pdf)

très technique. Ils vérifient et enrichissent le récit avec des informations documentaires sur le contexte dans le pays de départ. C'est un travail qui s'effectue sur plusieurs rendez vous. Au centre de rétention, il est nécessaire de procéder en seulement un ou deux courts entretiens. D'autres personnes retenues ont, dans le même temps, besoin de l'aide des intervenants de la Cimade qui travaillent dans l'urgence.

Parfois les demandeurs d'asile bénéficient d'aides extérieures (compatriotes, membres de leur famille) pour la constitution du dossier.

Au final, c'est une demande souvent très sommaire qui est envoyée à l'OFPRA. En général, peu de documents ont pu être réunis. L'objectif consiste à être suffisamment convaincant pour obtenir une convocation du requérant.

Certains moments de leur passé peuvent avoir été traumatisants ou vécus comme une honte, et sont alors difficiles à verbaliser, alors que la capacité à pouvoir les raconter, de manière organisée, conditionne fortement les chances d'obtenir le statut de réfugié. Ces conditions d'urgence ne participent guère à libérer cette parole douloureuse.

Lorsque aucun recours n'a permis d'enrayer la reconduite à la frontière, que la représentation consulaire du pays d'origine a délivré un laissez-passer, et que l'OFPRA a rejeté la demande, il n'est pas rare que l'intéressé, refuse d'embarquer. Il est alors placé en garde à vue et déféré. Il écope généralement d'un à trois mois de prison souvent assortis d'une interdiction du territoire français d'un à trois ans. Après avoir purgé sa peine, c'est un retour au centre de rétention, jusqu'à un prochain vol pour le pays d'origine, un éventuel nouveau refus d'embarquement, suivi d'un second séjour en prison. En théorie le cycle peut continuer sans fin mais en pratique jusqu'à ce jour, à Toulouse, la personne finit par être libérée après un maximum de trois placements en rétention et de deux séjours en maison d'arrêt.

Il est à noter qu'à Toulouse, les missions qui incombent aux agents de la PAF (information sur les droits, saisine de la Préfecture, remise du dossier OFPRA, envoi du dossier constitué, notification de la réponse de l'OFPRA) sont accomplies tout à fait correctement.

### **Qui sont les demandeurs d'asile rencontrés au Centre de rétention administrative ?**

Les personnes que nous avons aidées en matière d'asile sont de nationalités très variées. Ils viennent de Turquie (Kurdistan), d'Arménie, de Chine, du Bangladesh, du Pakistan, d'Inde, d'Iran, d'Iraq, du Sri Lanka, de Russie, de Géorgie, de Côte d'Ivoire, du Ghana... Parmi eux, davantage d'homme que de femme, ceci étant avant tout le reflet de la plus faible proportion des femmes placées au centre de rétention.

L'ancienneté de leur installation en France est également fluctuante. De ce fait, nous les avons accueillies et aidées alors qu'elles étaient à des stades très différents de la procédure.

Certaines n'avaient encore pas exercé leur droit d'asile et venaient tout juste d'arriver en France. Prévoyant de se rendre en Préfecture pour y retirer un dossier de demandeur d'asile, ou ayant tenté de le faire, l'exercice combiné de la surveillance policière et des réticences de l'administration à délivrer un dossier les a conduites tout droit au centre de rétention. D'autres sont arrêtés avant même de parvenir au guichet administratif et placés en rétention malgré leurs déclarations en garde à vue. Ceux là sont donc privés de la procédure classique, hors du

centre de rétention, et de l'ensemble des droits sociaux et des garanties juridiques qui l'accompagnent.

D'autres, en France ou en Europe depuis plusieurs années, n'avaient encore jamais saisi l'OFPRA. Parmi ces derniers, quelques-uns ont déposé des demandes d'asile dans d'autres pays européens et y sont alors renvoyés (à leur arrivée ils peuvent être libérés ou à nouveau placés en rétention pour être expulsés).

Enfin, des personnes déboutées du droit d'asile tentent une demande de réexamen, lorsqu'elles peuvent fournir des éléments nouveaux.

### **Des demandeurs d'asile présentés par l'administration à leurs éventuels persécuteurs**

Pour les étrangers démunis de passeport, l'administration cherche à obtenir un laissez-passer auprès des autorités consulaires, afin de pouvoir les reconduire. Certaines préfectures ne tiennent pas compte du dépôt d'une demande d'asile. Si la présentation au consulat est prévue pendant la première semaine de rétention, elle est maintenue et l'administration prend ainsi le risque de conduire des victimes vers leurs éventuels bourreaux.

Il serait tout à fait possible d'attendre que le dossier soit traité par l'OFPRA, soit la seconde semaine de rétention.

Cette politique est susceptible de porter gravement atteinte à l'intégrité de certains demandeurs d'asile. L'OFPRA a d'ailleurs signifié clairement à l'administration que de telles pratiques sont contraires au droit d'asile. Malgré tout elles perdurent.

Ces cas ont été signalés au Directeur général de l'OFPRA, sans résultats à ce jour.

### **Absence de convocation de l'OFPRA : une décision fondée sur un dossier bien maigre**

Pour la moitié des cas dont nous avons été témoins, l'OFPRA rejette la demande sans même convoquer les intéressés pour les entendre. L'examen des motivations avancées pour justifier ces rejets, révèle que l'absence de convocation est surtout liée au caractère trop sommaire des récits.

Nous insistons pourtant toujours dans nos requêtes sur l'urgence et l'absence d'interprète qui explique le laconisme des récits d'asile et sur la possibilité que, dans de telles conditions, ils puissent comporter des erreurs.

Dans ces circonstances, la partie écrite de la procédure ne permet guère de prendre une décision sérieuse.

Nous avons parfois pu obtenir une convocation à force d'insistance.

Le Directeur général de l'OFPRA, rencontré en mars 2007 à Toulouse affichait l'objectif, atteint depuis février 2007, de 100 % de convocations pour les primo demandeurs. Il oubliait les dossiers arrivés des centres de rétention administrative, dont la plupart sont pourtant également des premières demandes d'asile. Pour l'instant, cette catégorie ne bénéficie pas de la politique de l'Office, visant à la qualité de cette première instruction, au moyen indispensable d'un entretien.

## **2. Observation des audiences des tribunaux administratif et de Grande Instance de Toulouse**

De juillet 2006 à septembre 2007, des observations avec prises de notes ont été réalisées dans ces deux juridictions, dans le cadre de procédure de reconduite à la frontière, pour des personnes « retenues » au centre de rétention administrative de Toulouse-Cornebarrieu. Plus de trente audiences ont ainsi été suivies de près.

Sur l'ensemble, un nombre minoritaire de personnes en cours de demande d'asile sont concernées. Plus nombreux sont les demandeurs d'asile déboutés. Tous évoquent des craintes en cas de retour dans leurs pays de départ.

### **Incompréhensions et gaffes devant le juge des libertés et de la détention**

Le tribunal de grande instance est ici chargé de vérifier si la procédure d'interpellation et de privation de liberté ont été régulières. Il peut aussi assigner à résidence (les libérer le temps que la reconduite à la frontière soit éventuellement organisée par la Préfecture concernée) si la personne présente des garanties de représentation suffisantes.

Le Juge des Libertés et de la détention qui siège n'a pas à se prononcer sur les menaces en cas de retour dans le pays de départ. Les requérant évoquant souvent de tels risques, l'intérêt de ces observations reposent surtout sur ce décalage de registres. Systématiquement, les craintes sont évoquées et le juge répond qu'il n'a pas à les prendre en considération, ceci étant très mal compris par les personnes en rétention administrative.

Lorsqu'une personne se sentant menacée le déclare au juge, et affirme qu'elle ne veut pas être expulsée, sans le savoir elle dessert ses intérêts. En effet, le juge est alors fortement enclin à confirmer la privation de liberté et ne peut plus prononcer d'assignation à résidence (le principe étant que la personne affirme vouloir se plier à la reconduite à la frontière, demeure libre en attendant un éventuel départ, assignée à une adresse précise, en échange de la remise de son passeport en cours de validité).

Les observations au tribunal administratif sont davantage au cœur de notre sujet.

C'est une ultime chance pour un demandeur d'asile débouté d'obtenir la reconnaissance par les institutions françaises du besoin de protection dont il fait état.

### **Un tribunal administratif qui reconnaît plus facilement que l'OFPPRA les risques encourus en cas de reconduite mais n'accorde pas pour autant un droit au séjour en France**

Il est finalement plus difficile de voir reconnaître par l'OFPPRA que par un magistrat du Tribunal administratif les risques encourus en cas de retour dans le pays d'origine.

Lorsqu'un étranger placé en rétention par la Préfecture attaque l'arrêté fixant pays de destination devant le tribunal administratif, celui-ci examine si reconduire l'étranger vers le pays de renvoi visé est compatible avec la convention européenne des droits de l'homme et de

sauvegarde des libertés fondamentales<sup>28</sup>. Ainsi le juge peut-il considérer que la reconduite à la frontière vers ladite destination comporte un risque de traitements inhumains et dégradants, et annuler cet arrêté, au moins temporairement.

Cette décision rend pratiquement impossible la mise à exécution de la reconduite car l'administration ne trouve généralement pas d'autres pays souhaitant accueillir un étranger sans titre de séjour. Si la personne était placée en rétention, elle finit alors par être libérée aussitôt ou quelques jours plus tard, et sort avec un document lui enjoignant de quitter le territoire dans un délai d'une semaine. Elle n'accède pas pour autant à un droit au séjour et retourne à la clandestinité.

Ce type de décision intervient souvent quand le requérant présente des documents à l'appui de sa requête, un récit précis, ou bien que son pays se trouve dans une période notoire d'instabilité. Ce fut le cas pour des ressortissants Guinéens et Sri Lankais en 2006 et 2007.

Parfois ce même tribunal administratif annule aussi la reconduite pour atteinte au droit de solliciter l'asile, notamment quand une préfecture refuse d'enregistrer la demande d'une personne tout juste arrivée en France.

Enfin, lorsque le tribunal administratif rejette un recours, pour certaines nationalités la saisine en urgence de la Cour européenne de droits de l'homme (CEDH) constitue l'ultime possibilité. Ce recours est efficace notamment lorsque la situation dans le pays d'origine est particulièrement dangereuse. Ainsi, les ressortissants Tamouls du Sri Lanka ont obtenu courant 2007 que la CEDH suspende leur reconduite à la frontière, alors que toutes les instances françaises avaient rejeté leurs précédentes demandes. La situation explosive au Sri Lanka ayant justifié cette position systématique de la part de cette juridiction. Malgré une lettre demandant au gouvernement français de suspendre les reconduites vers ce pays en guerre, les placements de Tamouls en rétention ont continué (avec une diminution). Cet exemple montre le manque de réactivité du système français à l'égard de changements survenus dans la situation de l'intéressé ou de son pays d'origine entre les rejets de l'OFPRA et de la CRR et le moment où il est éloigné de force.

---

<sup>28</sup> Notamment l'article 3 prévoyant en substance que nul ne peut être soumis à un traitement inhumains et dégradant.

# CONCLUSION

Bien que cette synthèse brosse un tableau déjà relativement noir de l'état du droit d'asile en France, toutes les difficultés relevées sur le terrain n'y sont pas évoquées.

Parmi ces difficultés figurent notamment :

- un manque de moyens consacrés à l'accompagnement psychologiques des demandeurs d'asile, des réfugiés et de leurs enfants victimes de tortures ou de traumatismes
- Le poids, non seulement économique mais aussi psychologique, que représente pour les demandeurs d'asile l'interdiction de travailler et de se former
- les coûts de transport que les demandeurs d'asile ont du mal à assumer, autant pour se déplacer dans Toulouse que pour se rendre à l'OFPRA et à la CRR
- la pratique des radios osseuses pour déterminer l'âge des requérants se disant mineurs, alors que l'imprécision de cette technique est reconnue. Le besoin de doter de moyens les administrateurs ad hoc et de mieux définir leurs missions
- Pour ceux qui ont obtenu le statut de réfugié, l'obtention d'un travail et d'un logement nécessiterait un accompagnement soutenu sur le long terme. La venue de leur famille restée au pays dépend d'une procédure trop lente et exigeante
- L'ensemble des formes d'exploitation ou d'abus qu'ont à subir les personnes en quête d'asile du fait de leur précarité et de leur vulnérabilité.

Ces points seront développés au moment de la mise en ligne du site Internet présentant les résultats détaillés de cette recherche.

Si le tableau peut paraître sombre à celles et ceux qui sont attachés au droit d'asile, les acteurs de terrain que nous avons rencontrés, et parmi eux les membres du comité de pilotage d'OASIS, développent aussi de nombreuses activités allant dans le sens de sa promotion et de l'aide aux personnes en quête d'asile.

Outre leurs compétences et leurs convictions, ces acteurs disposent d'une grande force de propositions, comme en témoignent les recommandations de politique publique qui accompagnent cette synthèse.

En somme, l'amélioration des politiques françaises d'asile est prête à se réaliser, n'y manque que la volonté d'un changement de cap des décideurs et sans doute une plus grande sensibilité citoyenne qui pourrait y contribuer.

Le droit d'asile a en effet la curieuse particularité d'être un principe fort, et pourtant, seuls les spécialistes et quelques médias réagissent lorsqu'il est mis à mal. Du point de vue de l'opinion publique, la réalité que recouvre le principe est remarquablement méconnue, ceci n'étant sans doute pas sans incidences sur les tendances politiques contemporaines. L'émergence d'actions pour mieux faire connaître le vécu des personnes en quête d'asile peut s'analyser comme une tentative visant à résoudre le paradoxe d'une culture française où le principe du droit d'asile demeure une valeur sûre alors que les politiques publiques ont pris une orientation très restrictive dans son application.

Ce phénomène n'est pas sans rappeler les tribulations de notre société à l'égard du racisme. Longtemps les mouvements antiracistes ont dû lutter dans le contexte d'une culture française qui encensait le principe d'égalité tout en occultant ou minorant les manifestations racistes. Ces dernières années, la description qualitative et quantitative des discriminations raciales a contribué à l'émergence de politiques publiques visant à les atténuer, certes encore timidement. La même tendance est observable en ce qui concerne la volonté de plus d'égalité entre les hommes et les femmes.

Gageons qu'à mieux faire connaître ce que vivent les personnes ayant dû fuir des persécutions, le grand principe du droit d'asile reprendra quelque étoffe. La volonté d'associations locales de promouvoir le projet OASIS montre qu'elles font également ce pari.

Du côté du législateur, si la tendance est à la répression, des moyens continuent tout de même à être consacrés par l'Etat à la mise en œuvre de politiques d'accueil et de traitement des demandes.

Sur le terrain, nous retrouvons ces deux figures antagonistes : lorsque l'on considère l'ensemble des institutions, elles apparaissent toujours tiraillées entre deux pôles : suspicion et répression d'un côté, et de l'autre, assistance et adhésion aux droits fondamentaux des administrés et au principe de l'asile en particulier. Certaines ont une fonction plus répressive et appliquent des lois qui génèrent de la précarité, que d'autres, relevant d'une fonction d'aide sociale, s'attachent à tenter de réparer.

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, à Toulouse et plus largement en France, si certaines personnes en quête d'asile bénéficient d'un accompagnement de grande qualité, la majorité vit dans une situation de grande précarité et de détresse. Certaines de ces personnes « glissent » vers des pathologies psychologiques lourdes. Des formes multiples d'exploitation de cette précarité se développent, à travers des conditions d'exil coûteuses et parfois mortelles, en passant par les marchands de sommeil, l'esclavage domestique, le travail non déclaré et ses déplorables conditions, jusqu'à des extrémités comme la prostitution, ou la pratique plus banale de la vente de services douteux les plus divers censés offrir des solutions miracles.

Nous adressons nos remerciements à celles et ceux qui, malgré des conditions d'existence où les priorités doivent aller à des besoins parfois vitaux, ont pris le temps de nous raconter leur histoire, quitte à raviver les épisodes douloureux qu'ils ont eus à vivre. Une large part du site Internet sera consacrée à leurs témoignages.

## LES GRANDES LIGNES DE LA PROCEDURE DE DEMANDE D'ASILE<sup>29</sup>

Créé en 1952, l'**Office français de protection des réfugiés et apatride (OFPRA)** est l'établissement public chargé d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés.

**Pour saisir l'OFPRA d'une demande d'asile**, le demandeur doit d'abord se rendre à la **préfecture** de son lieu de domiciliation afin de **solliciter son admission au séjour, au titre de l'asile**.

Dans un délai de quinze jours, le préfet doit statuer sur cette demande. Selon la décision qui est prise par la préfecture, deux cas peuvent se présenter :

### 1. si le demandeur est admis au séjour :

Le dossier est traité selon la « procédure normale » et le demandeur se voit remettre une autorisation provisoire de séjour (APS). Il doit **saisir l'OFPRA** dans un délai de vingt-et-un jour par le biais d'un formulaire à remplir en français. Il doit ensuite revenir à la préfecture où il reçoit un récépissé qui lui sera renouvelé jusqu'à la décision définitive concernant la demande d'asile. Il peut bénéficier de l'Allocation temporaire d'attente (ATA, 10,22 euros/jour et par adulte) et solliciter son admission dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

L'OFPRA dispose d'un délai de deux mois (en pratique souvent plus) pour statuer. Si la décision est un rejet, le demandeur peut saisir une juridiction administrative, la **Commission des recours des réfugiés (CRR)** en recours.

### 2. si le préfet refuse le titre de séjour :

Le préfet peut officiellement refuser le séjour pour quatre motifs :

1. selon le **règlement Dublin II**, un autre Etat européen est responsable de la demande et **l'OFPRA n'est donc pas saisi pour examiner la demande d'asile**.
2. la personne vient d'un **pays d'origine dit « sûr »**
3. la personne constitue une **menace grave à l'ordre public**
4. la demande d'asile est considérée comme **frauduleuse ou abusive**.

Dans les trois derniers cas, le séjour est refusé mais la personne peut saisir l'OFPRA d'une demande d'asile selon la « **procédure prioritaire** » (15 jours d'examen pour une première demande, 96 heures en réexamen et pour une demande formulée en centre de rétention). Le demandeur est exclu du bénéfice de l'ATA et ne peut entrer en CADA. Le recours à la CRR en cas de rejet ne suspend pas l'exécution d'une mesure d'éloignement.

**L'OFPRA ou la CRR peuvent accorder le statut de réfugié**. Le demandeur peut alors prétendre à une carte de séjour l'autorisant à résider et à travailler en France pour une période de dix ans renouvelable

**En cas de rejet, le demandeur d'asile est « invité » à quitter le territoire français**. Il peut aussi, notamment s'il dispose d'éléments nouveaux déposer une demande de réexamen auprès de l'OFPRA, mais cette démarche ne le met pas à l'abri d'une reconduite dans son pays d'origine.

---

<sup>29</sup> Tiré du rapport d'observation de la Cimade, *Main basse sur l'asile*, op. cit.