

Ils ont été 65 600 à faire une demande d'asile en 2004. Avec ce chiffre important, la France demeure le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe. Les gestionnaires de CADA de l'Unafco constituent le principal réseau d'hébergement de ces personnes. Une réforme du droit d'asile ayant été mise en place par la loi du 11 décembre 2003 et le décret du 14 août 2004, ils tirent aujourd'hui un premier bilan des conséquences de l'accélération des délais d'instruction par l'OFPRA sur leur travail et sur la prise en charge des spécificités des demandeurs d'asile.



Demande d'asile, accélération des procédures : quand le mieux devient l'ennemi du bien



Première étape incontournable pour un demandeur d'asile entré, légalement ou illégalement, sur le territoire national : être admis au séjour en régularisant sa situation. Après les diverses vérifications chargées d'attester que la personne peut être candidate à la demande d'asile, une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une validité d'un mois lui est remise, ainsi qu'un formulaire de demande de statut de réfugié de l'OFPRA et une notice explicative.

L'OFPRA est l'organisme public qui attribue le statut de réfugié ou la protection subsidiaire aux demandeurs d'asile, ou les déboute de leur demande. Hier, l'ensemble de la procédure OFPRA prenait parfois plus d'un an, aujourd'hui les délais sont réduits et 77% des dossiers ont moins de 4 mois. Une contraction du temps qui se

veut positive ; les précédents délais, particulièrement longs, étaient générateurs de stress pour les demandeurs. Ceux-ci ne pouvaient que s'interroger sur le sort qui leur serait réservé. Cela étant, les faits montrent que l'accélération de la procédure comprime sans doute à l'excès le temps nécessaire au travail de fond mené par les travailleurs sociaux autour des dossiers les plus difficiles.

De l'APS à l'OFPRA, la course contre la montre s'engage

Une fois que le demandeur d'asile a son APS en main, le dossier doit être déposé à l'OFPRA dans un délai impératif de 21 jours. "Pour ceux qui ne parlent pas la langue, il est difficile de tenir les délais et de constituer un dossier suffi-





samment étoffé”, déplore Yves Guéguen d’Aléos. *“Les demandeurs hébergés en CADA représentent une minorité. La plupart sont logés à l’hôtel ou ailleurs. Quand ils arrivent chez nous, cela peut-être trop tard”,* reconnaît Jacques Boude, secrétaire général de l’Alap. Xavier de Place, de l’association Alfa3a, en convient. *“Ce délai est terrible. Quand on reçoit des gens qui ont déjà deux semaines d’APS, il ne nous reste plus qu’une semaine pour monter le dossier”.* Précisons que le formulaire remis à l’OFPPRA doit indiquer les faits ou les activités qui ont obligé le demandeur d’asile à quitter son pays. Il doit faire état, de préférence dans un ordre chronologique et en précisant les dates et les lieux, des persécutions dont il a été victime, du risque qu’il encoure, ou encore de ses craintes éventuelles. *“Ceux qui ont subi les pires traitements sont ceux qui parlent le moins”,* constate Jean-Louis Gautier de la Sonacotra. *“Il faut donc leur laisser du temps pour libérer leur parole, mais nous poursuivons le travail d’accompagnement au-delà de l’envoi du dossier en le complétant éventuellement par la suite”.* Un temps tout aussi nécessaire pour le travailleur social ; celui-ci doit pouvoir instaurer une relation de confiance avec le demandeur et disposer des délais indispensables à la constitution des preuves. L’objectif étant que le demandeur dispose d’un dossier le plus fourni possible afin de ne pas être “injustement” débouté.

Dans l’attente de la décision, il convient de préparer le recours

Une fois le dossier du demandeur d’asile déposé à l’OFPPRA, une période de 3 à 6 mois s’engage avant que l’office ne rende son jugement. Le demandeur pourra être

convoqué par l’officier en charge de son dossier pendant cette période d’instruction. Selon l’OFPPRA, le taux d’entretien s’élève à 51% en 2004, le dossier initial servant, dans la moitié des cas, d’appui à la décision finale. D’où la nécessité de constituer un dossier des plus exhaustifs.

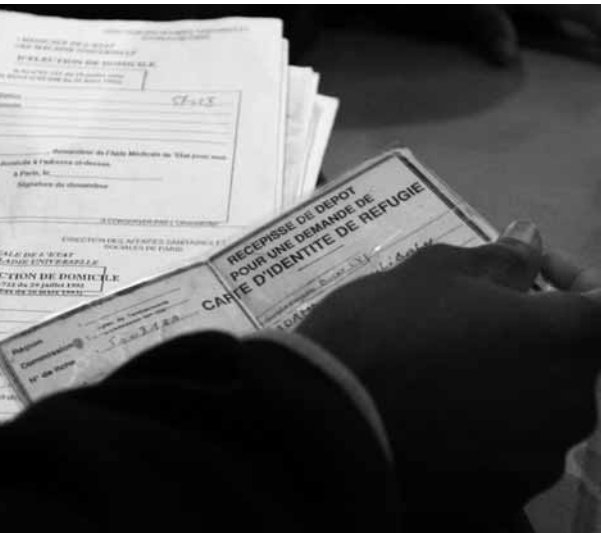
A l’issue de cette période d’instruction, trois possibilités : la personne est reconnue comme “réfugié” et elle obtient alors un récépissé dans l’attente d’une carte de séjour valable 10 ans renouvelable de plein droit ; elle peut aussi bénéficier de la protection subsidiaire assortie d’un titre de séjour d’un an renouvelable avec droit au travail. Enfin, la demande peut être rejetée et le demandeur peut procéder à un recours contentieux auprès de la CRR. Il dispose d’un délai d’un mois après la notification de l’OFPPRA. Un laps de temps encore bien court pour contester la décision à partir d’éléments plus précis et plus motivés. *“Conséquence, aujourd’hui, il faut anticiper le passage du demandeur devant la CRR, le préparer à cette échéance, car tout se joue sur l’intime conviction du juge. Le demandeur obtiendra gain de cause selon ses capacités à convaincre”,* précise Jean-Louis Gautier. Il faut noter qu’en 2004, sur les 11 292 réfugiés reconnus (soit 16,7% des 68 118 décisions prises), près de la moitié (44%) l’ont été grâce à la CRR.

Les conséquences sur les gestionnaires

Avec un nombre croissant de dossiers à traiter depuis deux ans et un raccourcissement des procédures, l’équation est simple : la charge de travail des travailleurs sociaux ne fait qu’augmenter et ce, à plusieurs titres. Il faut rapidement monter des dossiers recevables en première instance, mais aussi organiser les recours en contestant, de façon pertinente, la décision du directeur de l’OFPPRA.

Le travailleur social peut dans le même temps chercher un avocat acceptant de défendre le dossier et le mobiliser tout au long de la procédure. Yves Guéguen d’Aléos constate que cette collaboration a elle aussi tendance à se compliquer : *“Rares sont les contacts avec les avocats avant l’audience”,* malgré les relances faites à l’initiative des travailleurs sociaux ou des personnes en demande d’asile. Et quand un rendez-vous a lieu, c’est souvent la veille de l’audience... Soulignons enfin que le recours à un traducteur-interprète est généralement nécessaire et qu’il est à la charge du demandeur, dont les ressources sont faibles, voire nulles. Certains gestionnaires notent la difficulté de trouver un interprète assermenté et disponible immédiatement !

Par ailleurs, l’OFPPRA a constaté en 2004 un triplement des demandes de réexamen, ce que confirme Djamel Cheridi de l’Aftam : *“Il est possible d’engager cette procédure quand il y a des éléments nouveaux dans le dossier, mais dans la réalité, les demandeurs d’asile déboutés souhaitent l’utiliser de façon systématique”.*



La sortie des déboutés et des réfugiés : une nouvelle épreuve

Qu'ils soient déboutés ou réfugiés statutaires, organiser la sortie des ex-demandeurs est souvent complexe. Lorsque la demande a été rejetée par la CRR, la préfecture informe la personne de la fin de son séjour et lui demande de quitter la France dans un délai d'un mois. *"Les CADA sont parfois engorgés de gens qui ont tenté leur chance et exploité tous les recours possibles. Ils ne sortent pas, alors que d'autres familles attendent"*, regrette Xavier de Place. Alors chacun se débrouille en proposant notamment aux familles avec enfants des sorties dans les dispositifs d'urgence ou autre solution de fortune en attendant que les personnes repartent. Mais beaucoup s'installent durablement dans la précarité.

Concernant les réfugiés statutaires, ils peuvent être accueillis pendant 6 mois dans des centres d'hébergement provisoire (CPH). Mais il n'existe que 1 015 places en CPH pour 11 000 demandeurs obtenant le statut de réfugié ! C'est donc aux CADA de travailler à la sortie des réfugiés statutaires ; toutefois, en raison du plus grand nombre de personnes accueillies et du raccourcissement des procédures, il y a de plus en plus de réfugiés à faire sortir : *"Pour préparer les réfugiés à leur sortie, la Sonacotra agit sur deux volets essentiels : celui de l'emploi-formation et celui du logement. Cela nous demande d'engager des partenariats locaux forts, nos rapports avec les bailleurs locaux comptant pour beaucoup"*, explique Jean-Louis Gautier. *"Nous instruisons aussi les demandes de RMI, cette première assistance leur garantissant les revenus minimum pour accéder à un logement"*. Xavier de Place, quant à lui, précise que cette assistance dure généralement peu de temps. Au bout d'un an, beaucoup de réfugiés travaillent. *"Notre présence à leurs côtés et notre capacité à trouver des relais parmi nos partenaires sont en effet autant d'actions rassurantes pour les bailleurs"*.

Le FER, Fonds européen pour les réfugiés, est peut-être une opportunité à saisir. Ces financements, qui abondent des subventions nationales des DDASS et des DRASS, permettent de mettre en œuvre de gros projets

chargés d'aider la sortie des réfugiés statutaires, en agissant soit en amont (accompagnement social), soit en aval (accès au logement par exemple). L'Alap a déjà exploité ce mode de financement. *"Nous proposons à nos réfugiés des logements "passerelles" avec un accompagnement social. Ce projet a été pris en charge pour moitié par le FER"*, reconnaît Jacques Boude. *"Je dois avouer que cela nous a aidés, mais cela reste lourd à gérer pour les gestionnaires. Il faut faire l'avance et embaucher des travailleurs sociaux supplémentaires pour assurer le suivi de ces personnes"*.

Retour sur le dispositif national d'accueil

Hier, le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile était centralisé. 75% des demandeurs étaient répartis, en fonction des places disponibles, dans les CADA de l'ensemble du territoire français. Aujourd'hui, le système s'est décentralisé et 70% des places sont donc affectées localement. Dans la région Rhône-Alpes, qui est en phase expérimentale, il est normalement proposé à chaque demandeur un hébergement et la région traite en local la répartition des places en CADA sous l'autorité du préfet de région. Cette expérience devrait être généralisée.

Les gestionnaires sont unanimes : aucun de ces deux systèmes n'est complètement satisfaisant en soi. Le modèle centralisé est lourd et inefficace ; le système régionalisé asphyxiant pour les régions en cas de gros flux de demandeurs. *"En Rhône-Alpes, le système régional commence à s'engorger devant l'affluence et à faire nasse. On n'arrive plus à faire sortir les réfugiés"*, constate Xavier de Place. *"L'idée que chaque demandeur arrivant dans la région ait une place en CADA est une idée généreuse en soi, mais cela nous met en face d'un double problème : que faire quand les CADA sont pleinement occupés et comment assurer la sortie des réfugiés ? L'hébergement d'urgence est très sollicité ; certains réfugiés statutaires sont hébergés en hôtel. Au-delà du coût élevé du dispositif, cette solution ne leur permet pas d'accéder à un logement autonome"*.

Actuellement, les places en CADA peuvent accueillir en théorie entre 25% et 50% des demandeurs d'asile selon la durée moyenne de présence des demandeurs d'asile en CADA (de six mois à un an). La fluidité du dispositif est donc la condition essentielle de sa réussite. Il n'en reste pas moins qu'avec un tel décalage entre l'offre et la demande, le système d'orientation des demandeurs d'asile, quel qu'il soit, ne résout pas tous les problèmes. Soulignons tout de même que le nombre de places en CADA a augmenté ces dernières années, passant de 10 000 en 2002 à plus de 15 000 en 2004. Notons également que le plan de cohésion sociale prévoit de créer 5 000 places supplémentaires d'ici à 2007 et que la tendance est en légère baisse concernant les premières demandes d'asile en France : moins 2% en 2004 par rapport à 2003. Cela étant, malgré l'augmentation du nombre de CADA et la baisse des demandeurs d'asile, l'engorgement des centres d'accueil perdure. ■