

L'observatoire de l'intégration

des réfugiés statutaires



La Lettre N°10

juillet 2005

Emiettement des législations et des réglementations, cloisonnements des modes d'organisation, pluralité d'acteurs, d'instances, d'institutions... Déjà, en 2004, l'IGAS soulignait dans son rapport d'évaluation le manque de pilotage des politiques publiques dans la lutte contre l'exclusion. Or, pour qu'un véritable travail en réseau puisse s'organiser et que les praticiens de l'insertion se saisissent réellement des outils mis en place, encore faut-il les comprendre. A l'heure de la décentralisation, cela s'avère être d'autant plus nécessaire que le rôle des services déconcentrés de l'Etat et des conseils généraux est renforcé dans la mise en œuvre de la lutte contre l'exclusion et de la politique d'intégration. Mais la coordination n'est pas toujours évidente à mettre en place à l'échelle du département, où s'enchevêtrent de nombreux dispositifs qui nécessitent de faire coïncider les logiques de chacun. Alors, dans cet apparent imbroglio pour l'insertion et de lutte contre l'exclusion, qui fait quoi ?

Sur le papier, la répartition des rôles semble claire. Le département est consacré chef de file de l'insertion. En 1982, il avait déjà reçu une part importante des attributions d'aide sociale jusqu'alors exercées par les services déconcentrés de l'Etat : protection maternelle et infantile (PMI), aide sociale à l'enfance (ASE), service social polyvalent, action sociale en direction des personnes âgées et handicapées. Dans l'étape actuelle de la décentralisation, le département devient pleinement responsable du dispositif RMI, du Fonds de solidarité logement (FSL), du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), de l'Aide aux personnes âgées (APA) et bientôt du handicap. Désormais, il définit avec le préfet les orientations de la politique d'action sociale et en assure sa mise en œuvre. L'Etat se réserve quant à lui quatre secteurs d'intervention dont la lutte contre la grande exclusion, notamment l'hébergement social d'urgence des populations sans domicile fixe et des demandeurs d'asile.

Confusion des rôles

Sur le terrain, la répartition des compétences s'avère plus complexe. A l'échelle départementale, un certain nombre de schémas organisent et coordonnent une batterie d'outils d'insertion : le schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI), le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), le plan départemental d'insertion (PDI) ou encore le plan départemental d'accueil des primo-arrivants (PDA), qui lui-même s'imbrique dans le Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI)¹... En dehors du PDI, dont la compétence relève du Conseil général seul, tous les autres sont de la responsabilité du représentant de l'Etat, c'est-à-dire du préfet. Cependant, Etat et département sont co-signataires de ces mêmes schémas pour leur mise en œuvre. Quid de cette organisation ?

« Un grand flou », soupire un inspecteur d'une DDASS francilienne. C'est aussi ce que reproche l'IGAS dans son bilan de la loi de 1998 contre l'exclusion. « L'éclatement des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales nuit à la cohérence des politiques du logement », souligne le rapport au sujet des plans départementaux d'action

pour le logement des personnes défavorisées. Il montre que les problèmes de coordination interne sont souvent aussi importants qu'avec des dispositifs complémentaires tels que la lutte contre l'habitat indigne ou les aides aux impayés d'eau, d'électricité et de téléphone. Résultat : il a fallu attendre jusqu'au 1er janvier 2003 - soit plus de dix ans - pour que 83 départements disposent d'un plan en cours de validité et que seule une minorité procède un à véritable repérage des besoins. De même, face à la baisse des crédits, un nombre important de collectivités territoriales se voient désormais confrontées à la question de l'hébergement d'urgence.

Insertion : LA STRATÉGIE DU MILLE-FEUILLE

En fait, la cohérence de pilotage dépend largement du contexte local. Dans le Pas-de-Calais, « tout est bien coordonné. Pour les questions sociales on se consulte naturellement », expliquent les acteurs institutionnels. Ailleurs, comme en Seine-Saint-Denis, il arrive que les instances responsables se renvoient la balle. Ainsi, pour les cas d'hébergement de femmes seules avec des enfants de moins de trois ans, la DDASS considère que cela relève de l'aide sociale à l'enfance, donc du département. Inversement, le Conseil général estime que cela relève de l'hébergement d'urgence, donc de l'Etat. « On est alors obligé de traiter avec le Conseil général au cas par cas », confirme-t-on du côté de la DDASS. A contrario, dans un département comme la Loire, de forte tradition partenariale, chacun s'est mis d'accord. La DDASS assure l'hébergement tandis que le Conseil général prend en charge les aides aux familles dans le cadre de l'ASE. Une répartition claire qui permet dans bien des cas d'éviter les situations de placement mère-enfant.

Coquilles vides ?

« Il ne faut pas surestimer ces plans », explique un inspecteur de DDASS. Ce sont des politiques formelles et non de fond. Elles n'engagent pas l'Etat concrètement car il n'y a pas de moyens. Dans le social, nous sommes sur le court terme, dans l'improvisation totale de crédits. » Ce que confirme la Seine-Saint-Denis : « L'élaboration d'un schéma ne coûte rien, contrairement à sa mise en œuvre. Mais les moyens sont dégagés en fonction des crédits disponibles au Ministère et non en fonction des besoins du schéma. Alors, il arrive que nous mobilisions des acteurs pour pas grand-chose. Certains départements ont bâclé leur schéma car ils savaient que cela représentait beaucoup de travail pour rien. » Cela n'a pas empêché la Seine-Saint-Denis de réaliser un ambitieux SAHI avec 42 fiches actions dont 13 ont été réalisées depuis 2003. Mais d'ici la fin du schéma en 2007, la DDASS sait qu'elle ne pourra atteindre que la moitié de ses objectifs.

A l'inverse, les Conseils généraux votent un budget avant de mettre en œuvre un schéma, ce qui leur permet de mener

les actions jusqu'au bout. Cependant, beaucoup se demandent aujourd'hui s'ils seront en mesure d'assumer entièrement le transfert des charges sociales telles que le RMI ou le FSL. « Le problème c'est que le département doit traiter les conséquences sociales de politiques économiques qu'il ne maîtrise pas », s'insurge un élu de Seine-Saint-Denis. « Au contraire, rétorque le Conseil général de la Loire, en ayant la pleine gestion, le département se mobilisera davantage. Il a un intérêt financier à faire sortir les bénéficiaires du dispositif RMI. A chaque fois, c'est 5.000 euros gagnés par personne. » Leurs nouvelles responsabilités locales vont-elles aussi permettre une meilleure cohérence de la politique d'insertion ? « Trop tôt pour le dire », répondent en chœur DDASS et Conseils généraux.

Volonté politique

Mais le manque de crédits n'est pas le seul responsable de cet imbroglio. Au fil du temps, de nombreux dispositifs se sont amoncelés. Un véritable amas dont les usagers font parfois les frais. Ainsi, malgré l'extension récente de places d'hébergement d'urgence, il existe toujours des situations d'errance de structure en structure. Des familles peuvent connaître plusieurs

hébergements : CHRS, résidence sociale, CADA, pré-CADA, foyers-logements pour travailleurs migrants, FJT, appartements en ALT, maison relais, aide à la médiation locative, aide à la gestion locative sociale, hôtels... soit autant de dispositifs d'hébergement, de logement temporaire et de modes de financement qui se sont multipliés au fur et à mesure qu'émergeaient de nouveaux besoins et que la crise des dispositifs pérennes s'accroissait.

On constate également un manque de liaison entre les différents schémas d'un territoire à un autre. Plus spécifiquement, il n'existe aucune transversalité entre politique d'insertion et politique d'intégration. « L'une est pilotée par les Conseils généraux, l'autre exclusivement par les services déconcentrés de l'Etat. Elles sont hermétiques », confie un élu de Seine-Saint-Denis. Dans bien des cas, les plans départementaux d'accueil des primo-arrivants ne sont pas articulés avec les autres schémas. Pourtant, ils peuvent concerner les mêmes publics, notamment les réfugiés statutaires.

Heureusement, les départements commencent à se saisir concrètement de leurs nouvelles compétences. Dans le cadre du PDA, la Manche vient de contractualiser avec l'Etat et l'ANAEM afin de définir les modalités de travail avec la PMI et le service social du département. Le Conseil général de Seine-Saint-Denis, confronté à nombre important de réfugiés statutaires, y voit lui aussi l'occasion de développer des passerelles. Il entend inclure les représentants du volet insertion PDA au sein des commissions locales chargées d'instruire les dossiers RMI.

Il semblerait ainsi que l'efficacité de ces outils dépende toujours des mêmes ingrédients : les moyens financiers et la volonté politique. Reste à espérer que les départements poursuivent leur engagement et que l'Etat ne se retire pas totalement du co-pilotage des schémas. La réduction drastique des crédits d'urgence en 2005 - allant jusqu'à 40% en région - destinés à l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires ne nous rassure guère...

¹ Consulter les fiches techniques de ces schémas en page 2.

LES CADRES DE LA POLITIQUE D'INSERTION ET D'INTEGRATION

Schémas de la politique d'insertion

SCHEMA DEPARTEMENTAL DE L'ACCUEIL, DE L'HERBERGEMENT ET DE L'INSERTION (SAHI)

Institué par la circulaire du 10 septembre 1999 suite à la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

- **Public** : les personnes les plus vulnérables qui se trouvent à la rue ou en rupture d'hébergement telles que les familles avec enfants, les jeunes en rupture familiale, les femmes victimes de violence, les personnes affaiblies et les personnes les plus désocialisées.
- **Objectif** : coordonner les différents dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion des publics en situation de précarité sur le territoire départemental ; fixer le cadre d'intervention de ces dispositifs, les évaluer, les adapter aux évolutions constatées en terme de public et de pratiques professionnelles.
- **Exemples** : améliorer la fluidité du dispositif d'accueil et de prise en charge, élaborer des chartes de qualité pour les hôtels meublés, renforcer le partenariat entre les professionnels de l'hébergement, la santé et l'emploi.
- **Compétence / mise en oeuvre** : le préfet doit élaborer une procédure de mise en réseau et assurer la coordination et la complémentarité d'action pour l'ensemble des acteurs. Un comité de pilotage départemental mobilise les services de l'Etat (DDASS), les opérateurs associatifs (gestionnaire du « 115 », Samu social, accueils de jour, structures d'hébergement généraliste et demandeurs d'asile), le Conseil général, les principales communes du département, SAMU « 15 », établissements hospitaliers, pompiers, services de police et/ou de gendarmerie, réseaux de secouristes.

• **Durée** : 3 ans

PLAN DEPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES (PDALPD)

Institué par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement

- **Public** : personnes et familles sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, logées dans des habitations insalubres, confrontées à un cumul de difficultés.
- **Objectif** : prendre des mesures permettant d'aider les personnes défavorisées à accéder ou à se maintenir dans un logement décent et indépendant et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le PDALPD constitue le cadre général de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées.
- **Exemples** : centraliser des demandes de logement ; créer ou mobiliser une offre supplémentaire de logements ; mettre en place des aides financières comme le FSL ; ou des mesures d'accompagnement social spécifiques ; etc.
- **Compétence / mise en oeuvre** : le PDALPD est élaboré et mis en œuvre par l'Etat (DDASS ou DDE) et le département (Conseil général). Il y associe les communes ou leurs groupements ainsi que d'autres personnes morales : associations, CAF, caisses de mutualité sociale agricole, distributeurs d'eau et d'énergie, bailleurs publics ou privés et les collecteurs. Depuis janvier 2005, le Fonds de Solidarité Logement (FSL) est décentralisé aux Conseils généraux et n'est plus une composante du PDALPD. En revanche, le Conseil général doit rendre compte annuellement au préfet de sa gestion du FSL et le comité de pilotage du PDALPD conserve un droit de regard sur cette gestion.

• **Durée** : de 3 à 5 ans

PROGRAMME DE DEPARTAMENTAL D'INSERTOIN (PDI)

Institué par la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au RMI

- **Public** : bénéficiaires du RMI.
- **Objectif** : mettre en place un certain nombre d'actions qui concourent à l'insertion des bénéficiaires du RMI. Ces actions sont menées dans plusieurs domaines d'intervention : l'insertion par l'emploi, la formation, le logement, la santé, la vie sociale. Le PDI doit évaluer les actions existantes, fixer les objectifs, assurer le développement de nouvelles actions d'insertion, évaluer les besoins de formation des professionnels et des bénévoles concernés, définir les conditions d'une coordination entre les différents acteurs...
- **Exemples** : améliorer la qualité de l'accueil et de la qualité de la contractualisation ; accompagner la création d'entreprise ; développer les chantiers d'insertion ; renforcer les politiques contractuelles avec les branches professionnelles ou les GEIQ ; amplifier l'offre de formation existante ; développer des aides spécifiques telles que l'aide à la mobilité ou l'aide à la garde d'enfants, etc.
- **Compétence / mise en oeuvre** : depuis la loi de décentralisation du RMI, le pilotage des actions d'insertion est de la seule compétence du Président du Conseil général. Concernant le PDI, il s'agit d'actions validées et suivies par les services spécialisés du Conseil général et conduites par des structures associatives partenaires.

• **Durée** : il est adopté chaque année par le Conseil général.

Schémas de la politique d'intégration

PLAN DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL (PDA)

Institué par la circulaire du 12 mars 1993

- **Public** : les primo-arrivants. Jusqu'en 1999, la politique d'accueil ne concernait que les familles arrivants dans le cadre du regroupement familial. Désormais elle est élargie aux membres étrangers de familles de Français, aux familles de réfugiés qui ne séjournent pas en CPH.
- **Objectif** : organiser et suivre le dispositif d'accueil des primo-arrivants. Le PDA doit prendre en compte les différents aspects de l'accompagnement social depuis le moment où le projet d'installation en France est conçu (ou à tout le moins autorisé), jusqu'à l'arrivée et l'installation progressive de la famille pendant les deux premières années. Il doit veiller à ce que les besoins des primo-arrivants soient pris en compte par les politiques de droit commun mais aussi à mettre en place des dispositifs spécifiques.
- **Exemples** : les actions envisagées doivent intégrer *a minima* les domaines suivants :
 - **Actions de droit commun**
Droit au séjour (modalités pratiques de délivrances de titres), ouverture des droits sociaux, scolarisation et prise en charge des mineurs de moins de 16 ans, accès à la formation professionnelle et à l'emploi avec une attention particulière portée aux femmes, santé, accès au logement.
 - **Actions spécifiques sur les plates-formes d'accueil**
Séance d'information collective, entretien personnalisé avec auditeur social de l'OMI, évaluation linguistique et prescription, RDV pour formation civique, visite médicale pour les personnes qui ne l'ont pas passée dans leur pays d'origine, entretien avec travailleur social du SSAE si nécessaire.
- **Compétence / mise en oeuvre** : le préfet a la responsabilité de l'organisation et du suivi du PDA. Un comité de pilotage mobilise les principaux acteurs : les services de l'Etat (DDASS, DDEFP, service des étrangers des préfectures, inspection académique, service du logement, délégations aux droits de la femme), les établissements publics (délégation régionale de l'OMI, direction régionale du FASILD, ANPE...), les organismes privés (services sociaux spécialisés, associations diverses, CAF, CPAM, MSA), les collectivités territoriales, en particulier communes et départements dans le domaine social.

• **Durée** : 3 ans

PROGRAMME REGIONAL D'INSERTION DES POPULATIONS IMMIGREES (PRIPI)

Institué par le Décret relatif aux PRIPI du 14 février 1990

- **Public** : les étrangers en situation régulière ayant vocation à séjourner durablement en France. Sont exclus les personnes en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.
- **Objectif** : assurer la mise en œuvre systématique des mesures arrêtées par le Comité interministériel à l'intégration, assurer la cohérence et faire la synthèse et la mise en perspective des PDA de la région.

Le PRIPI constitue le document de référence de l'action de l'Etat local en matière d'accueil et d'intégration. Il recouvre un champ d'action très vaste : politique d'intégration, action éducative, accès aux droits, formation et emploi, logement, promotion diversité culturelle, lutte contre les discriminations...

En outre, le PRIPI est le cadre de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme annuel régional du FASILD.
- **Exemples** : établir un diagnostic des publics concernés, leur importance, leur résidence ; lister l'ensemble des textes et contrats élaborés par les instances locales, départementales et régionales dans le domaine de l'intégration et de la lutte contre les discriminations, évaluer les actions réalisées, etc.
- **Compétence / mise en oeuvre** : Le préfet de région a la responsabilité de l'organisation et du suivi du PRIPI. Un comité de pilotage rassemble : les préfets de départements, les services de l'Etat (DDASS/DRASS, DTEFP/DREFP, inspection d'académie, rectorat, service chargé de la jeunesse et des sports, services régionaux des droits des femmes, services chargés de la politique de la ville, magistrat chargé de l'accès aux droits, ANPE, direction régionale du FASILD, délégation régionale de l'OMI, représentant CAF, CPAM, MAS...)
- **Articulation PDA-PRIPI** : PDA et PRIPI doivent s'articuler autour du programme arrêté au plan national (c'est-à-dire les mesures prises par le Comité interministériel à l'intégration). La partie « accueil » du PRIPI fait la synthèse des PDA de la région et les met en perspective.

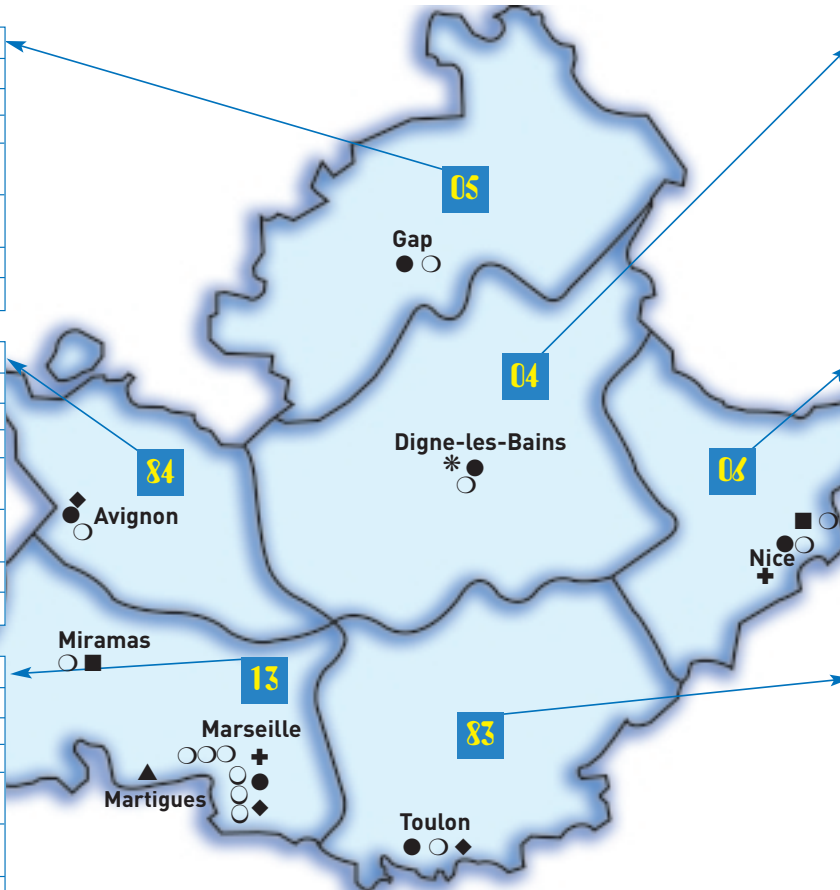
• **Durée** : 3 ans, mais peut faire l'objet d'ajustements.

L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS EN PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR

Hautes-Alpes	
Nombre de demandes d'asile examinées en 2004	29
Nombre de places en CADA au 31/12/2004	40
Nombre de places CPH	0
Nombre de places d'hébergement d'urgence financées par la DDASS au 31/12/04	5
Nombre de places AUDA (Sonacotra) au 31/12/04	0
Certificats de réfugié en cours de validité au 31/12/04	40
Nombre de réfugiés statutaires en CADA au 31/12/04	4

Vaucluse	
Nombre de demandes d'asile examinées en 2004	389
Nombre de places en CADA au 31/12/2004	50
Nombre de places CPH	0
Nombre de places d'hébergement d'urgence financées par la DDASS au 31/12/04	Non communiqué
Nombre de places AUDA (Sonacotra) au 31/12/04	0
Certificats de réfugié en cours de validité au 31/12/04	429
Nombre de réfugiés statutaires en CADA au 31/12/04	15

Bouches-du-Rhône	
Nombre de demandes d'asile examinées en 2004	2072
Nombre de places en CADA au 31/12/2004	646*
Nombre de places CPH	40
Nombre de places d'hébergement d'urgence financées par la DDASS au 31/12/04	277
Nombre de places AUDA (Sonacotra) au 31/12/04	40
Certificats de réfugié en cours de validité au 31/12/04	2654
Nombre de réfugiés statutaires en CADA au 31/12/04	116



Alpes-de-Haute-Provence	
Nombre de demandes d'asile examinées en 2004	28
Nombre de places en CADA au 31/12/04	50
Nombre de places CPH	0
Nombre de places d'hébergement d'urgence financées par la DDASS au 31/12/04	134
Nombre de places AUDA (Sonacotra) au 31/12/04	0
Certificats de réfugié en cours de validité au 31/12/04	44
Nombre de réfugiés statutaires en CADA au 31/12/04	25

Alpes-Maritimes	
Nombre de demandes d'asile examinées en 2004	465
Nombre de places en CADA au 31/12/2004	296
Nombre de places CPH	16
Nombre de places d'hébergement d'urgence financées par la DDASS au 31/12/04	Non communiqué
Nombre de places AUDA (Sonacotra) au 31/12/04	0
Certificats de réfugié en cours de validité au 31/12/04	1501
Nombre de réfugiés statutaires en CADA au 31/12/04	150

Var	
Nombre de demandes d'asile examinées en 2004	63
Nombre de places en CADA au 31/12/2004	50
Nombre de places CPH	0
Nombre de places d'hébergement d'urgence financées par la DDASS au 31/12/04	Non communiqué
Nombre de places AUDA (Sonacotra) au 31/12/04	0
Certificats de réfugié en cours de validité au 31/12/04	334
Nombre de réfugiés statutaires en CADA au 31/12/04	3

* Le département dispose également de 178 places supplémentaires ("Hébergement spécifique"), qui fonctionnent sur le modèle des CADA, mais dont les crédits, alloués sur les crédits d'urgence, ne sont pas systématiquement reconductibles.

● Préfecture ○ CADA ■ CPH ▲ AUDA * Plats-Formes ANAEM (en création) + Plats-Formes OMI ◆ Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAÉ)

Depuis la seconde guerre mondiale, la population de la région Provence-Alpes Côte d'Azur a plus que doublé représentant aujourd'hui, avec 4,5 millions d'habitants, plus de 7% de la population métropolitaine. Région des plus urbanisées, l'essentiel de sa population, 2,6 millions de personnes, se concentre sur et autour de Marseille. Cette concentration urbaine témoigne d'une industrie et d'une agriculture peu développées. Le plus gros employeur de la région est l'Etat et le moteur économique reste le tourisme, favorisé par le climat, la beauté de la côte et l'éclat de l'arrière pays.

Cette région s'est dotée de solides infrastructures de circulation. Elle est ainsi accessible par voies maritimes (le premier port de France se trouve à Marseille), aérienne (elle dispose de deux aéroports internationaux) ferroviaire et terrestre. Tous les ans, 25 millions de touristes viennent grossir les rangs de la population locale. Pour autant, cette région ne constitue pas un Eldorado pour tous. La répartition des richesses y est très inégale, de même que la présence des demandeurs d'asile, au nombre de 3.046 en 2004. Plus de 68% de la demande d'asile se concentre dans le département des Bouches-du-Rhône — pour un taux de reconnaissance de 11,2%¹ —, où le nombre de logements sociaux est très insuffisant, tandis que les Hautes-Alpes n'en gère que 0,85%. Cette concentration se comprend par une approche géographique, historique et administrative.

Marseille, centre régional, est une ville portuaire à la croisée de plusieurs infrastructures de circulation ayant chacune leurs spécificités. La plupart des demandeurs d'asile arrivant par bateau sont des familles maghrébines², les arrivées

¹ Parmi ces 232 réfugiés, 143 ont signé le Contrat d'Accueil et d'Intégration.

² Jusqu'au 31 décembre 2003, 40% de la demande d'asile territorial était déposée dans les Bouches-du-Rhône, avec un taux de rejet de 99%.

³ En juin 2003, des demandeurs d'asile dont la prise en charge hôtelière avait brutalement pris fin avaient occupé les locaux du Service Social d'Aide aux Emigrants alertant l'opinion publique sur leurs conditions d'hébergement.

De profondes disparités

par voie aérienne concernant surtout des Africains isolés. Les populations originaires d'Europe de l'Est s'installent peu à peu, transitant probablement par l'Italie. Par tradition cette ville est bigarrée, très peuplée, plutôt tolérante à l'égard des voyageurs et des personnes « à la marge ». Du fait de ce brassage, elle est plus propice à l'intégration des nouveaux arrivants.

L'augmentation du nombre de places en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), passé de 100 en 1999 à pratiquement 1.000 en 2004³, a probablement eu un impact sur les flux. La difficulté réside davantage dans l'hébergement des réfugiés statutaires. Les 40 places du Centre Provisoire d'Hébergement pour réfugiés (CPH) gérées par la Commission locale d'admission ne suffisent à satisfaire la demande⁴.

Du côté d'Avignon, la situation est plus simple. Le seul CADA du département parvient, à force de collaboration avec les institutions et organismes locaux, de communication et d'investissement, à suivre le parcours des personnes présentes sur son territoire, du statut de demandeur d'asile à celui de réfugié. Depuis l'ouverture du centre en 2003, les résultats sont plutôt encourageants,

même si les réfugiés statutaires ne quittent que rarement le centre dès le statut obtenu.

Le département présentant la situation la plus critique est celui des Alpes-Maritimes. Les CADA seraient occupés à 60% par des réfugiés statutaires. Or, à ce jour, aucune mesure n'a été prise pour héberger les réfugiés statutaires hors du Dispositif National d'Accueil, de même qu'il n'existe aucun dispositif spécialisé d'aide à l'insertion professionnelle. Les tentatives de partenariat avec les associations spécialisées dans l'hébergement des publics précaires ne sont pas très concluantes puisque ces dernières acceptent de mettre en place des baux glissants à destination des réfugiés statutaires uniquement si l'office HLM accepte de leur octroyer de nouveaux appartements. La situation reste donc bloquée.

Les départements des Hautes-Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence et du Var, disposant tous d'un CADA, accueillent moins de 4% de la demande d'asile de la région, soit 120 personnes. De fait, la mobilisation autour de la question des demandeurs d'asile et des réfugiés est plutôt faible. Certains craignent que la mise en place de dispositifs propres ne favorise l'afflux de nouveaux réfugiés statutaires.

A leur décharge, les infrastructures actuelles suffisent à gérer la demande, et la présence de réfugiés statutaires dans les CADA n'entraîne pas de blocage de la situation des demandeurs d'asile, ces derniers étant très peu nombreux. Aucun d'entre eux n'a donc l'intention d'ouvrir un CPH. A titre d'exemple, il semble que le département des Hautes-Alpes n'abrite à ce jour que 40 réfugiés statutaires. Par ailleurs, la présence plus ou moins active du Front national dans la région aurait modelé la mentalité de la population de ces départements, plutôt bourgeoise et âgée. Cet état de fait constitue un frein à la présence des demandeurs d'asile, frein amplifié par le fait qu'aucun dispositif spécialisé n'existe quant à l'insertion par le logement et l'insertion professionnelle des réfugiés statutaires.

Enfin, seuls les départements côtiers de la région disposent actuellement de plates-formes d'accueil pour étrangers primo-arrivants, dont les réfugiés statutaires. Cependant, la création avant la fin de l'année de nouvelles antennes de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM) devrait permettre une meilleure mise en œuvre du service public d'accueil et du contrat d'accueil et d'intégration⁵.

Une photographie de la région montre les profondes disparités entre des départements, tant en termes d'accueil que de gestion de la population. Si certains départements sont contraints de faire face à une pression croissante au niveau de la demande d'hébergement, d'autres en revanche parviennent à absorber la demande au niveau local tout en tolérant la présence de réfugiés statutaires en CADA.

⁴ Néanmoins, le département peut compter sur 120 places supplémentaires à destination des réfugiés statutaires, par le biais de résidences "spécialisées statutaires". Les partenariats avec les associations ELIA et ADRIM permettent également à ces derniers de bénéficier de 50 logements en bail glissant et de 30 logements en production et réhabilitation.

⁵ Ces plates-formes pourraient être communes à plusieurs départements, ce serait le cas pour les départements des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute Provence, à compter de la rentrée 2005. Pour sa part, le Vaucluse a effectué une demande, restée jusqu'à ce jour sans réponse.

Région PACA	
Nombre de demandes d'asile examinées en 2004	3046
Nombre de certificats de réfugié en cours de validité au 31/12/04	473
Nombre de réfugiés statutaires en CADA	5002
Capacité d'accueil du DNA au 31/12/04	
CADA	1132
CPH	56
Sources OFPRA, OMI, statistiques DNA 2004	

L'INEGALITE D'ACCES AU STATUT DE REFUGIE CONFIRMEE POUR 2004

Il y a tout juste un an, dans nos colonnes, nous publions une analyse comparant les taux d'accès au statut de réfugié pour les demandeurs d'asile pris en charge en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile et pour ceux n'ayant pu bénéficier de cet accompagnement. Cette analyse avait permis de relever des écarts de 1 à 5 selon que le requérant avait ou non bénéficié d'un hébergement en CADA.

De fait, les demandeurs d'asile qui ne sont pas accompagnés tout au long de leur procédure voient se réduire leurs chances d'être reconnus réfugiés, d'autant plus que les difficultés linguistiques et culturelles qu'ils rencontrent pour rédiger, dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas, le récit de leurs per-

sécutions représentent, pour certains, des obstacles quasi infranchissables.

Une réalité confirmée en 2004 par le calcul des taux de reconnaissance du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile suivis dans 60 CADA (échantillon représentant un tiers du dispositif national d'accueil en termes de places).

Ainsi, alors que l'OFPPRA affiche pour cette année un taux global d'admission au statut de réfugié de 16,6%, celui-ci s'élève à 71,3% pour ces 60 CADA. Un écart plus que significatif.

Les intervalles entre ces taux sont particulièrement importants pour les russophones et les ressortissants d'Europe de l'Est qui constituent actuellement une part substantielle du flux des demandeurs d'asile. Par exemple, 73,8% des Albanais admis en CADA ont

obtenu le statut de réfugié, contre un taux global de reconnaissance de 24,6%, tandis que les pourcentages s'élèvent respectivement à 100% et 28,2% pour les Biélorusses, à 46,3% et 18,9% pour les Géorgiens, à 95,6% et 49% pour les Russes. Les Africains présentent aussi des taux qui manifestent sans conteste l'effet favorable d'un encadrement spécialisé : 27,9% contre 22,6% pour les Angolais et 40,6% contre 18,6% pour les Congolais (RDC).

Des statistiques qui ne font que plaider pour le renforcement de l'accompagnement et l'extension des dispositifs d'accueil et de prise en charge des demandeurs d'asile, afin de diminuer le nombre de « faux déboutés », dont la présence révèle les faiblesses et les contradictions de la politique d'asile en France.

LIBRE OPINION

Mohamed al-Jundi, réfugié exemplaire !

Chesnot, Malbrunot, Aubenas. Depuis 8 mois, l'actualité de l'Irak a été largement rythmée en France par la mobilisation en faveur de la libération des journalistes otages. Une fois célébrée la joie de leur retour, d'autres questions surgissent qui concernent cette fois le sort réservé à leurs guides.

A l'occasion de l'arrivée de Hussein Hannoun al-Saadi, Mohamed al-Jundi vient de se rappeler au bon souvenir de la France, lors de plusieurs entretiens télévisés en déplorant ses conditions d'existence. Le ministère des Affaires étrangères lui a immédiatement répondu dans un communiqué, que tout était normal... Il y a là en filigrane un débat qui ne nous concerne pas en tant qu'organisation...

La France a-t-elle promis ce qu'elle ne veut ou ne peut tenir aujourd'hui ?...

Puisque les acteurs concernés se sont affranchis des règles de confidentialité et de sécurité qui s'imposent à nous dès lors que nous recevons un demandeur d'asile ou un réfugié, on me permettra quelques commentaires.

Mohamed al-Jundi est un réfugié exemplaire. A son arrivée en France, après avoir séjourné quelques jours en hôtel d'urgence, il a été pris en charge socialement et juridiquement par notre antenne parisienne. Depuis lors, il loge avec sa famille dans un appartement entièrement financé par nos soins, certes modeste, mais aux normes minimales de confort, permettant dignité et respect de l'intimité du cadre familial. Il est à déplorer, hélas, que seuls 15% des demandeurs d'asile bénéficient d'une telle prise en charge. Après avoir obtenu le statut de réfugié en quelques dizaines de jours, Mohamed al-Jundi attend maintenant le versement de son allocation au titre du RMI. C'est là le rite de passage dans la société française pour la quasi-totalité des réfugiés statutaires. Dans l'attente, nous lui versons une allocation sociale mensuelle. Selon les textes en vigueur, Mohamed al-Jundi ne devrait plus séjourner au sein de notre structure. Lui et sa famille devraient maintenant « basculer » dans le droit commun pour reprendre l'expression préférée de nos hauts fonctionnaires ou, à défaut, rejoindre une des rares places disponibles en Centre d'accueil pour réfugiés statutaires.

Basculer dans le droit commun, cela signifie se fondre dans l'armée de précaires, sans emploi, sans logement, qui n'ont d'autres ressources que de s'adresser aux services sociaux et aux services publics de l'emploi avec le succès que l'on sait.

Mohamed al-Jundi est un réfugié exemplaire, un réfugié, pour paraphraser Jean-Paul Sartre, qui vaut tous les réfugiés et que vaut chaque réfugié.

Mohamed al-Jundi, homme de courage et de dignité parle de sa vie d'avant et de sa difficulté à imaginer son avenir dans le pays de France. Il parle de l'exil, de l'abandon, de la perte, de la difficulté à s'insérer lorsque l'on ne maîtrise pas la langue du pays d'accueil, à trouver un emploi, un logement. Il parle de la douleur d'avoir à tout reconstruire et de l'énergie qu'il va devoir trouver en lui-même pour franchir les obstacles d'une société à la précarité sociale certaine. Il parle de nos propres difficultés à obtenir les moyens et les outils nécessaires afin de permettre à chaque réfugié de conquérir son autonomie.

Oui, Mohamed al-Jundi parle d'or, Mohamed al-Jundi est un réfugié exemplaire.

Pierre HENRY

Directeur général de France Terre d'Asile

PORTRAIT

UN ESPRIT D'ENTREPRISE

« Ma demande de naturalisation vient d'être ajournée car l'administration estime que je suis dans une situation professionnelle précaire. Pourtant, je viens de créer ma société d'informatique, j'ai acheté une maison dans le 91, la banque m'a autorisé un prêt de 12 000€ et je suis dans la précarité ! »

Chirine, jeune femme dynamique qui a fui l'Iran en 1996, ne comprend pas. Francophile, familiarisée avec la littérature française, elle maîtrise, qui plus est parfaitement, la langue et a manifesté, dès son arrivée, une volonté d'émancipation et d'autonomie qui ne s'est pas démentie.

Une persévérance qui l'a amenée à créer son entreprise d'informatique après être passée par des emplois de contractuelle dans des collectivités territoriales. Un choix qu'elle assume, même s'il l'éloigne de ses études de cinéma, tout comme son désir de vieillir en France l'éloigne d'un retour au pays. En témoigne sa demande de naturalisation en 2002 et la manière dont elle évoque sa vie actuelle :

« Pour quelqu'un qui veut vivre en France, c'est une étape à franchir. Je me suis sentie bien ici, sans quoi je n'aurais pas pu partager les valeurs de la société. Sinon, pourquoi rester ici ? Par exemple, je suis très attachée à la laïcité. Je suis favorable à la limitation de la marge de manœuvre des religions, quelles qu'elles soient. C'est l'Etat de droit et le rationalisme qui doivent primer. En tant que non croyante et ayant subi le totalitarisme d'un régime, j'y suis attachée. »

Pour autant, elle n'est pas exemptée de tracas : le statut de réfugié lui complique la tâche, alors qu'elle doit prochainement partir en voyage d'affaires aux USA, et elle se sent flouée par un pays dont elle adhère aux valeurs et dans lequel elle s'est parfaitement intégrée.

Un parcours exemplaire donc, mais qui ne semble, pour l'instant, pas vraiment reconnu.

DIFFICULTÉS D'OUVERTURE DES DROITS SOCIAUX DES RÉFUGIÉS, QUELQUES PISTES

Face aux difficultés rencontrées par les réfugiés initiant un parcours d'insertion, les associations d'aide aux réfugiés ne cessent de demander le raccourcissement des délais d'ouverture des droits sociaux afin que les réfugiés statutaires ne voient pas leur situation précaire s'enliser et se dégrader davantage. L'embolie que de nombreux Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) connaissent découle aussi en partie de ce problème. Les familles particulièrement fragiles restent souvent en CADA plusieurs mois après l'obtention du statut de réfugié, faute de pouvoir offrir aux bailleurs sociaux une garantie minimale de ressources avec le RMI¹. En outre, toutes les CAF n'ont pas les mêmes pratiques administratives concernant l'ouverture des droits.

Depuis la publication du décret du 14 août 2004, la validité du récépissé de demande de carte de séjour est passée de six à trois mois. Or, plusieurs réfugiés statutaires ont rencontré des difficultés pour faire reconnaître la validité de ce nouveau récépissé auprès des fonctionnaires de certaines CAF. Ce qui a eu pour effet de compliquer davantage la procédure. En revanche, d'autres CAF, comme celle des Deux-Sèvres, ont fait en sorte de faciliter la démarche en acceptant d'ouvrir les droits sur présentation de la notification de l'avis de l'OFPPRA et sans attendre la délivrance du récépissé.

¹Dans les régions où la présence des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires est très importante, il est fréquent que le RMI et les autres aides sociales ne suffisent pas à obtenir un logement social. Pour autant, les études régionales de l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires révèlent que les pratiques locales sont assez disparates. Il y a de fait des régions et des départements où les bailleurs sociaux acceptent facilement les personnes ayant des revenus très faibles.

En outre, il existe une législation et une jurisprudence qui donnent aux réfugiés statutaires les moyens d'exercer pleinement leurs droits.

Pour mémoire, l'arrêt Garcia-Ramirez de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 21 septembre 1984, avait confirmé le caractère reconnaissant et les effets rétroactifs de la décision d'octroi du statut de réfugié à la date d'entrée de l'intéressé sur le territoire français. En d'autres termes, une personne reconnue réfugiée est rétroactivement reconnue comme telle à la date de son entrée sur le sol français. Ce qui implique qu'elle remplit depuis ce jour les conditions de séjour prévues pour bénéficier des prestations familiales. Par conséquent, toute personne reconnue réfugiée peut réclamer un versement rétroactif des prestations auxquelles elle a droit depuis le jour où elle est arrivée en France...

C'est, en tout cas, ce que le Tribunal des Affaires Sociales des Hauts-de-Seine a estimé le 4 décembre 2003, en donnant raison à une famille russe qui avait réclamé à la CAF, après l'obtention du statut de réfugié, le bénéfice des prestations familiales pour l'ensemble de la procédure de demande d'asile.

Bien que le recours en justice permette aux réfugiés de faire valoir leurs droits, il est loin de constituer une solution satisfaisante, la lourdeur de la procédure suffisant à dissuader la plupart des intéressés. Pourtant, la saisine des tribunaux constitue parfois la seule solution pour contrecarrer la ténacité de certaines institutions publiques locales.

L'observatoire de l'intégration

EST UNE PUBLICATION DU DÉPARTEMENT INTÉGRATION DE FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Rédacteurs en chef :

Pierre Henry

Fatiha Mlati

Rédactrice en chef adjointe :

Carmen Duarte

Comité de rédaction :

Christophe Andréo, Lucile Guénégo, Marjolaine Moreau,

www.france-terre-asile.org

Maquette : Collectif La Maison des Journalistes

Impression : Marnat

Tarif : 1,5 €

Commission paritaire n° 65091

ISSN : 1769-521 X

Bulletin d'abonnement

Je souscris un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France Terre d'Asile (Le Courrier, Pro Asile, les Cahiers du Social et L'observatoire de l'intégration).

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France Terre d'Asile, 25, rue Ganneron, 75018 Paris