

# Préambule





# OBJECTIFS DE L'ÉTUDE ET QUESTIONNEMENTS DE DÉPART

## I ORIGINE DE L'ÉTUDE

Depuis de nombreuses années, l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) travaille sur la question de l'accueil des primo-arrivants relevant de flux à caractère permanent. Il s'agit des personnes entrant en France pour s'y installer durablement, rejoignant un membre de famille ou possédant un contrat de travail.

Au cours de ses travaux, l'ORIV a pu constater, depuis quelques années, l'augmentation du nombre de personnes étrangères arrivant en Alsace relevant de flux permanents ou temporaires, incluant en particulier les demandeurs d'asile. Ces arrivées interrogent les acteurs comme les décideurs, qui souvent ont tendance à confondre les différentes populations... Cet amalgame nuit à une prise en charge efficace des populations, d'autant que le statut d'entrée sur le territoire peut avoir des effets sur les droits de la personne.

De ce fait, il a paru essentiel de développer une analyse d'ensemble des primo-arrivants sur le territoire, quels que soient les statuts d'entrée, pour être en capacité d'avoir une vision globale des publics, de leurs caractéristiques et des difficultés rencontrées afin de mieux identifier les enjeux en terme de politiques publiques.

En particulier, connaître le public des demandeurs d'asile s'avère important : le défaut de sa prise en compte constitue en effet un obstacle à la connaissance des primo-arrivants dans la mesure où les demandeurs d'asile représentent une partie non négligeable de ces derniers. Par ailleurs, ils présentent des conditions d'arrivée extrêmement spécifiques, et relèvent d'une réglementation et d'une organisation très différentes de celles des autres migrants.

L'association a donc proposé aux financeurs l'inscription de cette réflexion sur les demandeurs d'asile dans le programme de travail de 2003. Le comité de suivi (instance regroupant les financeurs) a demandé le report de l'étude à 2004, afin de prendre en compte la réforme du droit d'asile amorcée en France pendant la même période et l'harmonisation en cours de la législation européenne. De fait, l'étude a pu être engagée à partir de fin 2004. Le fonctionnement de la demande d'asile étant variable selon les départements, la réflexion a été engagée sur le Bas-Rhin. Cette étude initiée par l'ORIV n'a pas bénéficié de financements spécifiques. Sa réalisation effectuée sur le fonctionnement associatif a été rendue possible par une mobilisation bénévole. Pour ces différentes raisons, ainsi que du fait de la complexité du recueil des informations, sa réalisation s'est inscrite sur plusieurs années. L'étude a été achevée fin 2008<sup>1</sup>.

## II QUESTIONNEMENTS

### 1. Une catégorie de migrants méconnue

Les demandeurs d'asile constituent une catégorie tout à fait spécifique d'immigrés. Ce sont des personnes s'engageant dans une procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Le demandeur d'asile est ainsi une personne qui sollicite la protection de la France, donc le droit au séjour, assorti de certaines garanties. Le réfugié est une personne qui a été reconnue comme victime de persécutions et bénéficie ainsi de la protection prévue par la Convention internationale de Genève, dont la France est signataire.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'information sur la méthodologie, voir page 19

## 2. Des représentations oscillant... entre migrant et profiteur !

Au-delà du rappel de ces définitions juridiques, dans la vie quotidienne, ces populations sont souvent méconnues et sont prises dans des représentations fortement négatives. En effet, il leur est reproché de venir en trop grand nombre solliciter l'asile en Europe et particulièrement en France. Beaucoup d'entre elles sont suspectées d'être des migrants économiques utilisant les droits spécifiques aux réfugiés potentiels comme un moyen d'entrer en France et de s'y maintenir.

En conséquence de ces présupposés, il semble de plus en plus admis que politiques d'asile (respect des engagements internationaux de protection des personnes) et politiques d'immigration (encore largement du ressort des souverainetés nationales) se rejoignent autour de la notion de « gestion des flux », en vue de les endiguer.

Sur le terrain de l'asile, peut-être encore davantage que pour l'immigration en général, les discours oscillent souvent entre ce que d'aucuns appellent les tendances sécuritaires (se protéger des menaces potentielles que constitueraient les demandeurs d'asile cherchant coûte que coûte à s'installer durablement) et le discours « humaniste », porté dans notre pays notamment par des associations très engagées sur le terrain.

## 3. Une faiblesse du débat citoyen

Au-delà de ces représentations et de ces oppositions fortes, on constate depuis longtemps que les questions liées à l'asile ont peu fait l'objet de débats et de réflexions même si de nombreux travaux ont pourtant été consacrés ces dernières années à ces populations. Ceux-ci sont souvent restés relativement confidentiels et n'ont pas non plus nourri le débat public.

D'autres raisons peuvent sans doute aussi expliquer la difficulté du débat, y compris dans le milieu professionnel.

## 4. Les professionnels aux prises avec des procédures techniciennes et peu lisibles

- Le droit tient une place primordiale dans les questions liées aux demandeurs d'asile. Les statuts et droits sont en effet spécifiques et s'y enchevêtrent plusieurs « niveaux » de législation (textes internationaux, nationaux, mises en œuvre locales). Ce processus s'inscrit par ailleurs, dans un contexte d'harmonisation européenne, de prolifération des textes et des normes. La maîtrise et l'actualisation des connaissances juridiques ne peuvent concerner que quelques spécialistes, qui appartiennent aujourd'hui fréquemment au monde associatif « engagé ». Au fur et à mesure de sa complexification, le droit devient un obstacle au débat et à l'appropriation par les acteurs de la question de l'asile.
- Les options prises en France, au fil de l'histoire, en matière de politique d'asile peuvent être qualifiées de peu lisibles, voire faiblement incitatives par rapport à l'asile. Ainsi, et à titre d'exemple, pendant la période d'examen de la demande de statut de réfugié, les allocations versées sont peu importantes, l'hébergement incertain, la plupart des aspects de la vie quotidienne des demandeurs d'asile sont laissés à l'initiative des acteurs associatifs et cela contrairement à d'autres pays où la prise en charge est plus clairement identifiable. Finalement, seules quelques personnes maîtrisent localement les informations nécessaires pour guider l'ensemble du parcours des demandeurs d'asile.
- Par ailleurs, le système de prise en charge des personnes en situation de précarité est globalement en crise. Il doit prendre en compte un nombre croissant de personnes dans des situations complexes, alors que les perspectives de travail comme d'hébergement sont peu nombreuses du fait du marché du travail et du logement très tendus. Les demandeurs d'asile, faute de structures spécialisées suffisantes, s'adressent eux aussi à ces structures de « droit commun », renforçant ainsi leur engorgement, la précarité et l'impression d'absence de solutions. L'action devient alors marquée par les logiques de l'urgence : on prend en compte ce qui semble le nécessiter le plus au moment où les choses se passent. Le pragmatisme prend alors le pas sur

l'analyse mûrie collectivement, ce qui ne se voit pas ou ne se « conçoit » pas d'emblée disparaissant peu à peu des préoccupations immédiates.

Ces facteurs contribuent sans doute à expliquer le malaise, le très fort sentiment d'incompréhension, de non-maîtrise, voire d'impuissance que ressentent les acteurs et décideurs intervenant dans ce champ, sentiments finalement peu propices à l'instauration d'une réflexion collective.

## 5. Des paradoxes liés à la situation faite aux demandeurs d'asile

- L'intégration minimale dans le processus de demande d'asile n'est pas toujours accessible aux publics les plus vulnérables. En effet, ce sont les plus fragiles, ceux qui ont subi les situations les plus difficiles et les plus chaotiques, qui ont été victimes des événements les plus traumatisants qui ont le plus besoin de la protection du statut de réfugié. Or ce sont souvent ceux qui ont le plus de mal à s'intégrer à cause même de cette histoire, donc à obtenir des papiers. Ce sont peut-être souvent les plus débrouillards et pas forcément ceux qui le nécessiteraient le plus qui obtiennent le statut.
- Les pouvoirs publics font semblant d'oublier que tout réfugié ou régularisé est obligatoirement passé par une période d'attente comme demandeur d'asile et que cette période est déterminante, en terme d'intégration, par les apprentissages qui peuvent y être faits, les contacts noués, la scolarisation des enfants. Mieux la période d'attente s'est déroulée, plus vite l'intégration de la personne est réalisée. Un exemple frappant en est donné par la proportion plus élevée de statut octroyée aux personnes hébergées dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), mises à l'abri des nécessités ordinaires et soumises à une moins grande angoisse de leur devenir quotidien. N'ayant pas à se préoccuper de l'endroit où elles devront passer la nuit suivante ou de ce qu'elles pourront avoir dans leur assiette au repas suivant, elles peuvent mieux se préparer à effectuer leur demande d'asile avec l'aide de personnel qualifié et rendu disponible par la faible rotation des pensionnaires.
- Les dégâts causés à la personnalité par une période d'inactivité et d'irresponsabilité sociale, combinés à l'angoisse quant au devenir, entraînent des conséquences difficilement réversibles en terme de santé mentale et d'aptitude sociale, qui sont à long terme extrêmement coûteuses pour la société dans son ensemble. Il serait en particulier intéressant de voir quelles sont les conséquences pour les enfants d'avoir été confrontés à des situations éducatives où les parents sont très fortement stigmatisés, sans avoir la moindre possibilité de se poser en adulte de référence, ayant une utilité sociale, alors que dans le pays d'origine la place occupée pouvait être extrêmement valorisante.
- Plus la période d'attente est longue et douloureuse, plus les éventuelles compétences professionnelles ou sociales du demandeur d'asile risquent de s'estomper ou de ne plus pouvoir être valorisées pour des questions d'âge. C'est donc une perte sèche importante pour le pays d'accueil, alors même qu'il pourrait profiter de ces compétences sans avoir à déboursier de frais de formation initiale.  
De même après avoir développé toutes leurs forces pour supporter cette période d'incertitude, il arrive que certaines personnes s'effondrent une fois leur séjour en France garanti, n'arrivant plus à rassembler encore assez d'énergie pour refaire leur vie en partant de zéro. Plus cette période d'attente est longue, plus la probabilité d'effondrement est grande.  
Enfin, la venue éventuelle d'une famille qui s'est séparée lors de l'exil de l'un des siens devient de plus en plus problématique au fur et à mesure du temps qui passe, les expériences de vie différentes, dans des pays aux conditions de vie difficiles, exacerbant les incompréhensions.
- Les personnes sans ressources sont forcément encouragées de fait, à sombrer dans l'illégalité ou dans la mendicité. Cela renforce le sentiment de rejet de la société à leur égard, et donc la non-acceptation de nouveaux demandeurs d'asile vécus comme des parasites, ce qui sert de point d'appui aux pouvoirs publics désireux de limiter au maximum leur nombre. Il est même étonnant de constater que les cas d'illégalités recensés soient apparemment si peu nombreux. Cela reste un problème social potentiellement explosif.

- Les personnes nouent heureusement des liens pendant leur période d'attente, même si celle-ci est courte. Mais plus la période est longue, plus les liens sont forts. Ils se font en particulier grâce aux enfants, mais aussi avec le voisinage ou certaines communautés, professionnelles, confessionnelles ou politiques. Les liens sont un gage d'intégration pour la personne et constituent un soutien déterminant lorsque les pouvoirs publics veulent la renvoyer chez elle. Les exemples sont très nombreux de personnes régularisées suite à une mobilisation du réseau constitué.

## PROBLÉMATIQUE

Au regard de ces différents constats et questionnements, il a paru important de poser l'objet de l'étude en ces termes :

### **Quelles sont les conséquences engendrées par l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile sur leur processus d'intégration ?**

Il s'agit d'une question centrale, car tous les acteurs de terrain sont d'une manière ou d'une autre engagés dans l'**accueil et l'accompagnement**<sup>2</sup> des demandeurs d'asile et s'interrogent sur le sens et donc les conséquences de ce qu'ils font (dans quelle direction allons-nous, mais aussi quelle signification donnons-nous à l'accueil et l'accompagnement ?).

L'approche en terme d'accueil et d'accompagnement, permet à la fois l'exploration du cadre juridique et institutionnel, celle des pratiques de ceux qui les mettent en œuvre, mais aussi des logiques qui traversent cette période de vie, qui commence avec le départ du demandeur d'asile de son pays d'origine, et continue lors de son arrivée en France jusqu'à l'accès à un statut (de réfugié, d'admission au séjour ou à un autre titre, voire de débouté avec comme perspective la sortie du territoire français). Il s'agira de comprendre les représentations à l'œuvre, les relations entre les uns et les autres, les stratégies mises en place...

- Tous les demandeurs d'asile sont-ils traités de la même manière ? Quels sont les parcours possibles ? En fonction de quels critères se jouent les différents parcours ? Les différences sont-elles sources d'inégalités face à la procédure et dans l'obtention du statut ? En quoi ? Quelles sont les conditions de vie des demandeurs d'asile ?

Par ailleurs, même si la plupart des demandeurs d'asile n'obtiennent pas à l'heure actuelle le statut de réfugié, la question de l'**intégration**<sup>3</sup>, même ambiguë, reste elle aussi centrale.

Jusqu'à une période récente, les délais d'instruction des demandes (recours y compris) étaient très longs. Les individus, les familles passent encore plusieurs mois, voire plusieurs années dans la société française, à l'issue desquels ils obtiennent parfois le statut de réfugiés, mais sont souvent « déboutés ».

En janvier 2004, un rapport de l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) et de l'IGA (Inspection Générale de l'Administration) estimait à environ 250.000 le nombre de personnes, déboutées du droit d'asile de 1998 à 2003, se trouvant toujours sur le territoire français. Certaines seraient susceptibles d'obtenir un titre de séjour à titre humanitaire, d'autres de repartir ailleurs ou dans leur pays d'origine (contraintes et forcées ou de façon volontaire). Mais, la plupart d'entre elles se maintiendraient dans la clandestinité, plus ou moins tolérée. Dans le cadre de cette étude a été retenue une conception ouverte du terme d'intégration, qui d'une manière ou d'une autre recouvre l'ensemble de ces « trajectoires ». Cette définition renvoie au fait que l'intégration est un processus, dans des circonstances historiques et

<sup>2</sup> Voir définition de ces deux termes en page 16

<sup>3</sup> Voir définition du terme intégration en page 17

de relations de pouvoir données, qui conduit un individu à prendre place dans une société en même temps que cette société lui fait place.

### Deux questionnements ont guidé l'étude :

- En quoi l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile favorisent-ils l'intégration dans la société française, des réfugiés qu'ils seront peut-être ? A contrario bien entendu, d'éventuelles mauvaises conditions d'accueil ont-elles une influence sur cette intégration ? Ont-elles une incidence sur les capacités des demandeurs d'asile, en cas de décision négative, à se projeter ultérieurement dans un nouveau projet de vie et donc à s'intégrer ailleurs ?
- Comment sont prises en compte les personnes dites déboutées, sans statut et pourtant toujours sur le territoire ? Quelles sont les incidences sur la vie en France, de cette période de non-existence sociale ? Période souvent longue, comme suspendue dans le temps et l'espace ?

Il faut rappeler que les acteurs locaux sont confrontés à toutes ces situations au quotidien et aux questions qu'elles supposent.

Dans le cadre de cette étude, il s'agissait également de prendre en compte le vécu, les pratiques des professionnels ou des bénévoles :

Que peut-on, que doit-on améliorer dans l'accueil et l'accompagnement à la fois en ce qui concerne les demandeurs d'asile, les réfugiés, les déboutés ? Il s'agit aussi de ne pas laisser les professionnels dans la souffrance d'injonctions contradictoires, ou d'un accompagnement dont ils ne peuvent s'approprier le sens, contraire aux valeurs qu'on leur demande par ailleurs de défendre ou d'incarner.

Cela passe notamment par le fait d'accepter de poser ces questions pour l'instant sans réponse :

- Comment accompagner des familles qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire ?
- Comment accompagner le retour de personnes pour qui c'est possible, mais qui ne le souhaitent pas forcément ?
- Comment concilier l'obligation d'assistance, notamment de mise à l'abri des plus vulnérables et la pénalisation croissante de l'aide au séjour irrégulier ?

Il s'agissait également de rassembler des connaissances isolées, éparées, détenues par les uns ou les autres et de permettre à chacun d'avoir une vision plus globale des enjeux, mais aussi de son rôle et de sa place. Compte tenu de l'importance du contexte local dans la mise en œuvre et l'organisation des réponses apportées, l'étude porte donc exclusivement sur le territoire bas-rhinois.

## ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

### I LES DEMANDEURS D'ASILE, REFUGIES ET DEBOUTES...

#### DE QUI PARLE-T-ON ?

Différents termes sont utilisés pour rendre compte des publics relevant de la demande d'asile, souvent à mauvais escient.

On peut distinguer :

- **Le demandeur ou solliciteur d'asile** : il s'agit d'une personne arrivant sur un territoire national (légalement ou non, c'est-à-dire avec ou sans visa) et sollicitant l'asile<sup>4</sup> auprès de ce pays (au niveau de la Préfecture), c'est-à-dire une protection au vu de sa situation. Cette notion a émergé

<sup>4</sup> Voir définition de l'asile à compter de la page 25

dans les années 80 du fait de l'apparition de refus plus nombreux d'obtention du statut de réfugié résultant d'une instruction plus restrictive. Auparavant la notion de réfugié englobait également la période d'attente du statut.

- **Le réfugié** : il s'agit d'une personne reconnue (par des instances officielles) comme en danger dans son pays et bénéficiant à ce titre du statut de réfugié. Selon la Convention de Genève de 1951, « le terme de réfugié s'applique à toute personne (...) qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » (article 1). C'est l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), qui prend la décision de l'obtention, au vu d'un dossier présenté par le demandeur, du statut de réfugié. Elle a en charge à la fois la reconnaissance du statut de réfugié, mais aussi la protection des réfugiés et des apatrides.
- **Le débouté** : il s'agit d'une personne n'ayant pas obtenu le titre de réfugié et donc amenée à quitter le territoire national, si elle ne peut prétendre à un autre statut (régularisation à titre humanitaire par exemple...). Au-delà d'une période d'un mois (période requise pour ce départ), la personne est considérée en séjour irrégulier. L'État peut procéder à une reconduite à la frontière. Dans les faits, compte tenu des caractéristiques des solliciteurs d'asile, et du coût que génère la mise en place d'une procédure de reconduite à la frontière, ces dernières sont proportionnellement peu nombreuses. Le gouvernement actuel a cependant affiché sa volonté d'une action plus volontaire dans ce domaine qui a eu pour effet un accroissement des reconduites. Ces dernières affectaient plus particulièrement certains déboutés à savoir des hommes seuls, mais concernent actuellement de plus en plus souvent des familles entières. Un rapport<sup>5</sup> rend compte des difficultés inhérentes à cette politique et souligne la nécessité d'une action dans ce domaine.

## II

### L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT... DES NOTIONS CENTRALES !

Le Petit Larousse définit l'accueil comme « l'action, la manière d'accueillir, de recevoir quelqu'un, quelque chose ». L'accueil apparaît comme la première étape et non la moindre, dans la rencontre avec une personne.

Selon Anne GOTMAN<sup>6</sup>, être capable d'accueillir l'autre, c'est « être capable de lui faire une place. Cela implique que l'on sache aborder le rapport à autrui, que l'on puisse aider, traiter avec égards *un arrivant* que l'on admet sur son territoire ».

L'accompagnement est une notion qui se situe plus dans la durée. Étymologiquement accompagner signifie « marcher avec, faire un bout de chemin ensemble ». L'accompagnement ne peut alors se concevoir sans une connaissance minimale de la personne, qui s'accroît avec le cheminement et en fonction du temps passé avec elle.

<sup>5</sup> IGAS, TANDONNET Maxime, COUSTIN Hélène de, et al., « Analyse et propositions relatives à la prise en charge des familles déboutées du droit d'asile », Paris, IGAS, IGA, janvier 2004, 138 p.

<sup>6</sup> GOTMAN Anne, « Le sens de l'hospitalité, Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre », Paris, PUF, 2001, 544 p.

## LA NOTION D'INTEGRATION : DE LA POLITIQUE PUBLIQUE AU CONCEPT D'INTEGRATION SOCIALE

Le recours au terme d'intégration par rapport à un public « demandeur d'asile » apparaît comme inopérant, au regard des politiques publiques.

En effet, la procédure de demande d'asile n'est pas conçue dans une logique d'installation, mais dans une logique d'attente, comme dans une phase de transition dans la mesure où ces personnes sont considérées comme étant temporairement sur le territoire français. Dans cette perspective, tout est conçu pour éviter, avant la décision d'obtention du statut, une réelle installation des personnes. C'est l'une des raisons pour lesquelles elles n'ont d'ailleurs plus accès au marché du travail depuis 1991.

En dépit de cette volonté de « non-intégration », les liens que les personnes en demande d'asile créent au quotidien les inscrivent dans une logique d'intégration, ou plus exactement d'intégration sociale.

Il faut donc distinguer la notion d'intégration au sens de la politique publique de celle ayant une définition et une dimension sociologique.

Si le terme d'intégration est fréquemment employé, on accorde plus rarement une attention particulière à le définir. Selon le sociologue Abdelmalek SAYAD, cette notion serait le produit d'un ensemble de circonstances historiques auxquelles il convient de la rapporter pour comprendre la genèse et les formes qu'elle peut revêtir. Selon lui, l'intégration « c'est un processus dont on constate le terme, les résultats, mais qu'on ne peut saisir en cours d'accomplissement, car il engage tout l'être social des personnes concernées et aussi de la société dans son ensemble... C'est un processus qui, dans le meilleur des cas, peut se constater sans plus ; et s'il peut, à la rigueur, être contrarié par quelque action extérieure qui lui soit défavorable, il n'est pas sûr qu'il puisse être orienté, dirigé, volontairement favorisé »<sup>7</sup>.

Mais surtout ce terme, du fait de son utilisation récurrente en lien avec une « politique publique », finit par être considéré exclusivement sous l'angle des politiques publiques.

En fait, le concept d'intégration tel qu'on l'entend aujourd'hui, dans le cadre des politiques publiques en direction des migrants amenés à s'installer durablement en France, est apparu au début des années 90 en supplantant notamment les notions d'assimilation ou d'insertion dont il est censé se démarquer.

Dans un contexte perçu comme étant de plus en plus complexe, certaines instances se sont alors efforcées de mener un débat autour de l'intégration afin de la définir par rapport à la réalité sociale de l'époque. Selon le Haut Conseil à l'Intégration<sup>8</sup>, « *l'intégration n'est pas l'assimilation : elle ne vise pas à réduire toutes ses différences. L'intégration n'est pas l'insertion : elle ne se limite pas à aider des individus à atteindre des standards socio-économiques satisfaisants.*

La définition retenue était basée sur les travaux de Jacqueline COSTA-LASCOUX pour qui « *l'intégration exprime une dynamique d'échange où chacun accepte de se constituer partie du tout et s'engage à respecter l'intégrité de l'ensemble* ».

Pour mémoire, il était mis en avant que : « *Il faut concevoir l'intégration non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant* ».

Le Haut Conseil y affirmait sa conviction que la conception française de l'intégration doit obéir à « une logique d'égalité et non à une logique de minorités ». Il considère, par ailleurs, que la persistance d'un

<sup>7</sup> SAYAD Abdelmalek, « Qu'est-ce que l'intégration ? », in *Hommes et Migrations*, n°1182, décembre 1994, pp. 8-14

<sup>8</sup> Haut Conseil à l'intégration (HCI), « Pour un modèle français d'intégration – Premier rapport annuel », Paris, La documentation Française, 1991

lien entre l'individu et sa communauté d'origine ne s'oppose pas à sa participation à la société d'accueil. Mais il insiste également sur l'évolution nécessaire et conjointe des capacités de la société dite d'accueil et celles des individus accueillis.

Plus récemment le Haut Conseil à l'Intégration a tenu à réaffirmer une nouvelle fois ce qu'intégration signifie véritablement, et à réhabiliter ce mot, car il n'en existe aucun autre pour désigner ce processus fondamental qui permet à une société de construire une citoyenneté pacifique, égale et partagée. Ainsi, le Haut Conseil à l'Intégration considère que : « *l'intégration n'est pas non plus un simple processus moral, voire caritatif, elle demande un effort réciproque, une ouverture à la diversité qui est un enrichissement, mais aussi, une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune.* »<sup>9</sup>

La déclinaison de cette conception de l'intégration dans les politiques publiques a des effets normatifs importants et exclut souvent une approche dialectique de la question faisant porter sur les seuls migrants les difficultés à surmonter pour s'intégrer.

Si la notion d'intégration s'avère pertinente dans le cadre de ce travail de réflexion, c'est en la considérant dans son acception large, donc dans sa dimension sociologique.

Dans cette perspective, « l'intégration sociale » résulte d'une situation ou d'un processus d'insertion au cours duquel un individu ou un groupe d'individus trouve sa place dans un même ensemble (collectif, société) ; ce qui aboutit à la formation d'un ensemble cohérent. Pour Émile DURKHEIM, l'intégration sociale est définie comme le processus par lequel une société parvient à s'attacher les individus, les constituant en membres solidaires d'une collectivité unifiée.

Cette définition renvoie de fait à un certain nombre d'éléments qui constituent autant d'aspects du processus d'intégration sociale :

- celui de la reconnaissance et de l'appartenance, en effet « trouver sa place » nécessite que les individus présents acceptent cet élément nouveau (fasse une place) donc reconnaissent l'autre,
- celui du lien social, en effet ce processus suppose l'existence de liens, d'interaction entre les membres,
- celui de la solidarité entre les membres du groupe.

Par ailleurs, dans ses travaux, Émile DURKHEIM, sociologue, identifie quatre instances d'intégration : le travail, la famille, l'école, la citoyenneté.

À travers le travail d'étude, l'objectif est donc de voir comment et sous quelles conditions les personnes relevant de la demande d'asile s'inscrivent dans un processus d'intégration, même si celui-ci n'est pas souhaité par les politiques publiques.

On peut poser l'hypothèse que l'intégration d'une personne dans son environnement (par exemple dans les réseaux de sociabilité) peut constituer un atout par rapport à la procédure d'asile, car elle pourra plus fortement mobiliser des acteurs.

---

<sup>9</sup> HCI, « Bilan de la politique publique d'intégration 2002-2005 », Paris, La documentation Française, 2006, 324 p.



## PRÉSENTATION DE LA METHODOLOGIE

Notre objectif était donc **d'engager un travail de production de connaissances** (en s'appuyant notamment sur les travaux existants), permettant **d'identifier les effets dus à l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile sur le processus d'intégration.**

Sur le plan de la démarche, il a été décidé de :

- Mener **un travail de production de connaissances**, à partir du contexte bas-rhinois, en prenant en compte les principaux acteurs, leurs préoccupations, leurs points de vue différents. Cela suppose une méthodologie qui mette en perspective la pluralité de ces points de vue, en vue d'enrichir la réflexion individuelle et collective (voir méthodologie plus loin),
- Permettre **la diffusion des connaissances** et aussi **l'appropriation par les acteurs concernés de ces connaissances** en vue de « *choix collectifs élaborés en connaissance de cause* » (GAUCHET).

Plusieurs approches, présentées ci-dessous, ont été retenues dans cette perspective.

### I

## CONNAITRE LA REALITE DE LA DEMANDE D'ASILE EN ALSACE

### Qui et combien sont les « demandeurs d'asile en Alsace » ?

L'étude s'appuie sur une approche statistique qui a consisté en l'analyse des données disponibles (au moment de la réalisation de l'étude) permettant d'identifier le profil des demandeurs d'asile. Elle porte sur l'ensemble de la région Alsace afin de permettre les comparaisons.

Ce souci de **prise en compte des connaissances disponibles** a incité l'ORIV à organiser une **séance de travail avec un chercheur spécialisé** sur ce thème, sur le plan national : Luc LEGOUX.

### II

## IDENTIFIER LES TRAJECTOIRES DES DEMANDEURS D'ASILE

### Comment se déroule le quotidien du demandeur d'asile ? Quels sont les facteurs positifs et négatifs ?

L'étude a **supposé la reconstruction des trajectoires de demandeurs d'asile** (le terme est utilisé ici de manière générique puisqu'il renvoie aux personnes rencontrées qu'ils s'agissent de demandeurs d'asile, de réfugiés, de déboutés ou encore de régularisés pour d'autres raisons) localisés dans le Bas-Rhin à partir **d'entretiens** avec, d'une part, les **demandeurs eux-mêmes** et, d'autre part, **des professionnels assurant la prise en charge des demandeurs d'asile.**

### 1. Entretiens avec les demandeurs d'asile

En ce qui concerne les entretiens avec les demandeurs d'asile vivant dans le Bas-Rhin. Plusieurs options ont été prises :

- Dans tous les cas, il s'agit de demandeurs d'asile arrivés sur Strasbourg, entre 1998 et 2004,
- Pour permettre une approche de la complexité des expériences et des multiples facteurs potentiels liés à l'accueil et l'accompagnement dans le processus d'intégration, des entretiens ouverts ont été réalisés, permettant dans la mesure du possible de recueillir des « récits de vie ».

Les enquêteurs disposaient cependant d'une grille d'entretien<sup>10</sup> indiquant les thèmes à aborder lors de chaque rencontre.

Cette démarche présente pour autant des limites. En effet, les demandeurs d'asile se trouvent pour la plupart dans une grande précarité administrative, financière, sociale, voire psychologique. Mener des entretiens avec eux pose d'emblée des questions éthiques : la procédure d'asile soumet les demandeurs à de multiples demandes, voire des injonctions à se « raconter » (récit lors de la formulation de la demande auprès de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) ou auprès de la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA anciennement CRR), mais aussi pour accéder à un hébergement, aux droits, aux aides caritatives...).

La parole des demandeurs d'asile quant à leur « histoire » est donc parfois construite depuis des années par ce contexte, où la marge de manœuvre du « sujet » est très réduite. On peut donc comprendre que leur liberté de parole soit toute relative, qu'ils fabriquent quelques fois des « discours » qu'ils estiment conformes aux attentes de leurs interlocuteurs, ou qu'ils soient amenés à s'effacer au fil des années en tant que sujets de leur parole.

Un certain nombre d'acteurs (associatifs ou professionnels de la santé mentale) n'ont d'ailleurs pas souhaité nous mettre en relation avec les personnes accompagnées, arguant du fait qu'ils estimaient nécessaire de les préserver de la violence implicite que représente le fait de ne pas être en mesure de refuser de se raconter une fois de plus.

De ce fait et compte tenu du contexte, les limites suivantes doivent être rappelées :

- Les contacts avec les personnes interviewées ont été établis grâce aux structures où elles sont accueillies ou hébergées (contacts directs lors de permanences ou contacts indirects grâce à des recommandations). Dans tous les cas, le « récit de vie » sollicité est surdéterminé par un contexte où la parole est fortement contrainte. A contrario, compte tenu du mode d'accès à ces personnes, l'enquête a pu s'appuyer sur les relations de confiance établies préalablement entre les demandeurs d'asile et les intermédiaires.
- Les visées de l'étude ont été explicitées aux demandeurs d'asile le plus clairement possible, en ayant recours à un interprète si nécessaire. Ont été évoqués le recueil de témoignages des différents protagonistes, leur analyse, mais sans visée militante et sans qu'on puisse préjuger de bénéfices éventuels ainsi que les délais sans doute longs de parution de l'étude et donc le fait qu'elle serait déconnectée de leur parcours de vie.
- Les entretiens ne visaient pas la « justesse » des propos recueillis. Ces propos sont précieux tels quels, dans la mesure où ils expriment le contexte et la façon dont les demandeurs s'y situent.

Enfin, le nombre restreint d'entretiens approfondis menés, les limites imposées par la difficulté d'entrer en contact avec les interviewés, les réticences légitimes exprimées par les uns et les autres n'ont pas permis de prétendre constituer un échantillon représentatif des *demandeurs d'asile*.

Au final, **24 entretiens** ont été réalisés, pour la plupart entre septembre 2004 et fin 2005. Pour toutes les raisons évoquées précédemment, la recherche de profils variés, permettant de rendre compte de la diversité des situations, a été valorisée. C'est donc plus la singularité de la trajectoire qui a été retenue que son caractère exemplaire.

Ainsi, 12 personnes vivant seules en France (dont 1 femme), 9 couples (dont 8 avec enfants), 3 femmes seules avec enfants ont été rencontrés.

Il s'agit :

- Soit des **personnes dont la demande d'asile est en cours** (9 personnes) : personnes se situant en début de procédure et personnes ayant engagé la procédure depuis de nombreuses années,
- Soit des **personnes dont la procédure de demande d'asile est terminée** : personnes ayant obtenu le statut de réfugiés (11 personnes), personnes ayant obtenu un autre statut (4 personnes) et personnes déboutées (1 personne conjointe d'un réfugié).

---

<sup>10</sup> Voir grille d'entretien en Annexe 2, page 105

Compte tenu des difficultés rencontrées, un **travail préparatoire** assez long a été nécessaire. Il a été consacré aux **aspects méthodologiques** : définition de la méthode, formation des enquêteurs, préparation des grilles d'entretiens...

L'analyse des entretiens a consisté en une analyse de contenu<sup>11</sup> pour en dégager une série de thématiques, qui apparaissent notamment dans la partie 4 du rapport relative aux enjeux.

Les citations faites dans le rapport, apparaissant en italique suivies de la mention (E + un chiffre), sont issues de ces entretiens (la lettre E suivie d'une lettre renvoyant au numéro de l'entretien). Elles visent à illustrer ou appuyer une réflexion ou une hypothèse.

## 2. Entretiens et échanges-débats entre professionnels

Dans le cadre de l'étude, des **entretiens ont été menés avec l'ensemble des structures bas-rhinoises** chargées de l'accueil, de l'accompagnement et de l'hébergement et les **institutions** (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDAS), Préfecture...) en charge de ce public.

Compte tenu de l'importance du contexte local dans la mise en œuvre et l'organisation des réponses apportées, l'étude porte exclusivement sur le territoire bas-rhinois. En effet comprendre la situation des demandeurs d'asile nécessite en parallèle une connaissance fine du contexte local, du système d'acteurs...

Parallèlement a été mis en place un **groupe de travail composé de professionnels (institutionnels et acteurs associatifs)** concernés par le sujet, afin de permettre une articulation entre connaissances et action, mais aussi afin de disposer de données actualisées sur le système d'acteurs locaux.

Cette instance était composée des structures chargées de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des institutionnels. Il s'agissait de les impliquer dans le projet et de les « sensibiliser » aux problématiques repérées ou de permettre une confrontation des idées.

Les acteurs concernés ont été :

- **Au niveau des institutions** : Conseil Général, Centre de Ressources Alsace Ville Intégration Ecole (CRAVIE), Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), Inspection Académique, Parquet, Juge des Tutelles, Juge des Libertés, Tribunal Administratif, Préfecture, Police, Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE) et Ville de Strasbourg... À noter que les institutionnels se sont peu mobilisés à part la DDASS.
- **Au niveau des structures, par rapport** :
  - À l'accueil : Foyer Notre Dame, Collectif d'Accueil aux Solliciteurs d'Asile à Strasbourg (CASAS), Comité Inter-Mouvement Auprès des Evacués (CIMADE), Association sans Frontière (ASF), Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA), Foyer des Jeunes Travailleurs (FJT) ;
  - Aux questions de santé : Médecins du Monde, Boussole, Migration Santé Alsace ;
  - Aux aspects financiers : Caritas, Centre social protestant, Croix Rouge ;
  - Aux enjeux de formation : Centres Socio-Culturels (CSC) ;
  - À l'hébergement : Auberge de jeunesse, foyers d'hébergement.

**Trois réunions thématiques** ont ainsi été organisées :

- La première réunion a eu lieu en juin 2004 et a permis de rendre compte de l'objet de l'étude, de la démarche, de ses enjeux et d'échanger sur le public considéré,
- La seconde réunion a eu lieu fin septembre 2004. Elle a permis de présenter les premiers éléments issus des entretiens avec les différentes structures et d'en débattre,
- La troisième réunion a porté sur les questions d'hébergement en octobre 2006, après l'analyse d'une partie des entretiens.

Par ailleurs, un **séminaire de travail a été organisé en 2006 afin d'élargir la réflexion à d'autres acteurs et d'envisager des pistes d'action**. Structurés en trois demi-journées (27 novembre, 5 et 15 décembre), ces échanges ont permis de confronter les points de vue, de mieux cerner les difficultés

<sup>11</sup> Voir grille d'analyse des entretiens en Annexe 2, page 105

propres à chaque instance, de dégager des pistes de réflexion et de définir les conditions nécessaires pour la mise en place de solutions.

Sur la base de ces différents éléments, les années 2007 et 2008 ont été consacrées à l'analyse des données recueillies lors des entretiens, des réunions et des lectures ainsi qu'à la remise à jour des éléments relatifs au dispositif compte tenu de changements législatifs nombreux, à l'analyse statistique et à l'écriture du rapport.

### 3. Collectif de travail

Cette étude a été menée, en grande partie, sans financements spécifiques. Sa réalisation a été rendue possible par une mobilisation bénévole.

Ainsi elle a été réalisée par un **collectif de travail**, piloté par l'ORIV, s'appuyant sur des personnes venant du champ du travail social, de l'Université (département de sociologie) et un partenariat avec l'ESTES (École Supérieure en Travail éducatif et social de Strasbourg).

Le collectif de travail qui a mené et écrit l'étude est composé de Alice CHAVANNES, Stéphanie CORNUS, Brigitte FICHET, Marie FOURNET, Christiane GUTH et Murielle MAFFESSOLI.

Ce collectif est entré dans sa phase opérationnelle à compter du mois d'avril/mai 2004. Plusieurs autres personnes ont participé au fur et à mesure du déroulement de l'étude, notamment pour le recueil de la parole des demandeurs d'asile. On peut citer : Marie-Alice BOUGON, Adina BUTA-PATOIS, Céline LOURY, Petar PANOV, Brice WEILER.

Par ailleurs, le **conseil d'administration de l'ORIV** a été sollicité ponctuellement en terme de suivi de l'étude, notamment les membres intéressés par le sujet : Stéphane De TAPIA, François GIORDANI, Pierre GREIB (CLAPEST), Claire MULLER (CIMADE), Richard SANCHO (Thémis).

## III

### PRESENTATION DU PLAN DE L'ETUDE

La durée de l'étude (menée sur plusieurs années) a certes permis le recul sur les données recueillies, mais explique aussi le choix fait en terme de construction du rapport. Celui-ci est centré en partie sur l'apport de données objectives concernant le dispositif, les données chiffrées et la partie législative et par ailleurs sur une analyse systémique permettant de mettre en avant les interactions entre acteurs, les atouts et limites des procédures et démarches et l'expérience des *demandeurs d'asile* eux-mêmes.

Ainsi, la rédaction de l'étude articule données bibliographiques, observations, analyse de la situation locale et analyse des entretiens.

La première partie revient sur une analyse du contexte historique et juridique pour en dégager les enjeux actuels.

La deuxième partie présente l'analyse socio-démographique de la situation des demandeurs d'asile dans le Bas-Rhin ainsi que les caractéristiques et les acteurs du dispositif local lié à la demande d'asile pour mieux cerner les obstacles que rencontrent les demandeurs d'asile dans leur parcours.

La troisième partie dégage un certain nombre d'enjeux liés à l'accueil et l'accompagnement qui sont apparus comme essentiels.

La dernière partie fait état d'un certain nombre de préconisations.