

L'accueil des demandeurs d'asile dans les structures d'urgence

Christine Dourlens (Cerpe)

LA hausse soutenue des arrivées de demandeurs d'asile sur le territoire français au cours des dernières années, conjuguée à l'allongement des procédures d'examen de leurs dossiers, provoque une saturation des dispositifs spécialisés destinés à les accueillir. Privés du droit de travailler et donc dépourvus de ressources, ne pouvant pas toujours disposer du soutien de leurs communautés d'origine, les demandeurs d'asile se retrouvent souvent «sans domicile fixe» et sont souvent contraints de faire appel aux structures d'urgence banalisées, que ce soit en matière d'hébergement, de soins ou d'alimentation.

L'étude réalisée décrit les modalités d'accès des demandeurs d'asile à ces dispositifs. Elle met en évidence les difficultés rencontrées par ces personnes pour s'orienter au sein d'un maillage complexe de structures dont les conditions d'admission sont très hétérogènes et rarement clairement énoncées.

Elle montre aussi que la dénomination de demandeur d'asile a tendance à aller au-delà de la définition strictement juridique. Les ambiguïtés qui marquent les significations attachées au droit d'asile se manifestent au sein même des structures d'urgence, dont les principes d'action sont très largement perturbés par l'accueil de ce nouveau public.

L'effectivité du droit d'asile ne dépend pas seulement des dispositions juridiques qui encadrent son application. Il dépend aussi de l'accueil qui est réservé à ceux qui

prétendent au statut de réfugié et qui arrivent totalement démunis sur le territoire français. La qualité de l'accompagnement dont ces personnes bénéficient pendant la période d'instruction de leur demande, ainsi que le niveau de leur prise en charge matérielle déterminent leur capacité à accéder au droit à la protection. Or, sous cet aspect, la condition des demandeurs d'asile semble s'être dégradée. Un certain nombre d'entre eux recourent aux services d'urgence sociale.

L'étude réalisée à la demande de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale vise à reconstituer les modalités d'accès des demandeurs d'asile à ces dispositifs, et à identifier les conséquences qu'entraîne cette orientation «par défaut». Elle tente d'élucider les éventuels problèmes que pose l'accueil de ce public, de décrire les ajustements des modes d'intervention qu'il induit (adoption de nouvelles règles d'accès, réorganisation, transformation des modes d'intervention), ainsi que les débats et confrontations qu'éventuellement il suscite.

Encadré 1

Jusqu'à la loi du 10 décembre 2003, plusieurs régimes de l'asile coexistent...

L'asile conventionnel : la protection internationale

Il est défini par les termes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 selon laquelle est réfugiée «une personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de son pays. Les bénéficiaires de l'asile conventionnel se voient reconnaître le statut de réfugié après l'instruction de leur demande par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et l'examen d'un recours éventuel devant la Commission de recours des réfugiés. L'obtention du statut de réfugié permet d'obtenir une carte de séjour de dix ans, le droit au travail et au rapprochement familial.

L'asile constitutionnel : la protection républicaine française

Instauré par la loi du 11 mai 1998, il est accordé «à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté». La procédure et les droits accordés après l'acquisition du statut sont identiques à ceux de l'asile conventionnel.

L'asile territorial : la protection subsidiaire nationale

Institué par la même loi, l'asile territorial est accordé par le ministère de l'Intérieur. La protection accordée sous ce régime prend en compte les risques encourus par des personnes du fait de l'action d'agents non étatiques. Le bénéficiaire de cette protection n'obtient pas de carte de résident. La carte de séjour temporaire qui lui est délivrée n'est renouvelable que si les motifs qui en ont permis la délivrance subsistent.

L'asile humanitaire : la protection temporaire administrative

Lors des conflits récents, des protections temporaires ont été accordées aux ressortissants de certaines nationalités (les Bosniaques, les Kosovars), hors de tout cadre législatif.

Cette étude s'appuie sur des enquêtes effectuées dans les agglomérations de Lyon et Marseille, auprès de personnes intervenant au sein des structures accueillant les demandeurs d'asile à des titres divers (lieux d'hébergement spécialisés, dispositifs d'hébergement d'urgence, lieux d'accueil de jour, associations proposant une aide juridique, etc). C'est dire qu'elle est moins focalisée sur les trajectoires des demandeurs d'asile que sur leurs conditions d'accessibilité à un système complexe et évolutif de dispositifs et de services.

La première partie de l'analyse s'attache à la description des filières d'hébergement qui accueillent des demandeurs d'asile, la filière d'hébergement spécialisé et la filière de l'urgence sociale. Est ici mise en évidence la porosité des modes de fonctionnement de ces deux filières, qui sont censés pourtant reposer sur des principes tout à fait opposés. Cette confusion relative des logiques qui animent les différents systèmes d'accueil et l'extrême hétérogénéité des modes de prise en charge des personnes s'inscrivent dans un processus général de dilution de la signification attachée au droit d'asile.

La deuxième partie, plus exclusivement centrée sur les dispositifs d'urgence, traite des difficultés soulevées par l'accueil des demandeurs d'asile dans des lieux qui ne leur sont pas dédiés. Elle décrit les déstabilisations que provoque l'irruption d'un nouveau type de public dans un univers peu préparé à l'accueillir, et elle tente d'identifier les recompositions et les déplacements que cette confrontation implique.

La porosité des filières d'accueil

Les difficultés soulevées par l'accueil des demandeurs d'asile sont souvent interprétées à partir de la comparaison entre deux filières de prise en charge. Le modèle de référence est la filière d'accueil spécialisée du Dispositif national d'accueil (Dna). Spécialement conçue pour répondre à la spécificité des besoins des personnes en quête de protection, cette filière est censée leur offrir des prestations normalisées au sein des centres d'accueil de demandeurs d'asile, les Cada. Aux antipodes, la filière de l'urgence, qui reçoit un éventail assez large de personnes en grande difficulté, et où échouent certains demandeurs d'asile qui n'ont pu trouver de place dans le dispositif spécialisé. La première filière se donne à voir comme une filière ciblée répondant à des objectifs identifiés. La seconde se présente comme une filière par défaut, qui ne s'adresse pas à une catégorie particulière d'usagers et recueille, au contraire, tous ceux qui n'ont pu être pris en charge au sein de dispositifs plus adaptés. Les principes qui orientent les interventions menées au sein de ces deux filières sont fondamentalement différents. Mais l'observation des modes d'accès et des interventions pratiquées met en évidence une hybridation de logiques initialement dissociées.

La banalisation de la filière spécialisée

La prise en charge des demandeurs d'asile au sein d'un hébergement spécialisé, type centre d'accueil de demandeurs d'asile (Cada), est justifiée, avant tout, par le souci de garantir l'accessibilité à la demande de protection. L'objectif est

de pallier l'isolement et le dénuement économique des requérants en leur garantissant une prise en charge globale, intégrant autant la mise à disposition d'un hébergement convenable et de conditions de vie décentes qu'un accompagnement juridique solide tout au long de la procédure. Les demandeurs accèdent aux Cda en tant qu'ayant droit. C'est dire que la logique qui préside, en principe, à la conception des prestations qui leur sont délivrées est entièrement axée sur l'objectif d'obtention de statut de réfugié. La prise en charge est d'ailleurs bornée par la durée de la procédure et elle s'interrompt en même temps que celle-ci.

Pourtant, l'observation des conditions actuelles de l'accueil des demandeurs d'asile au sein du dispositif d'hébergement spécialisé conduit à en questionner la spécificité. En effet, d'une part, ce système ne pourvoit que pour une part très réduite aux besoins d'hébergement des demandeurs d'asile. D'autre part, il apparaît que, loin de constituer un système de prise en charge cohérent, finalisé et uniforme sur l'ensemble du territoire, ce dispositif est soumis à un certain éclatement. Ce processus de fragmentation s'observe à plusieurs niveaux. En premier lieu, le dispositif national se décentralise au travers de la création de commissions locales qui, au sein de chaque territoire, procèdent à l'admission dans les structures d'hébergement locales et en décident les critères. Cette décentralisation est donc *a priori* assez antinomique avec l'ambition initiale du dispositif national d'accueil, censé assurer un traitement égalitaire de l'ensemble des candidats. De plus, au niveau de chaque territoire, sous la pression de la pénurie, le système d'accueil spécialisé se fragmente en une multiplicité de dispositifs offrant des types d'hébergement très hétérogènes, associés à des modes d'accompagnement eux aussi très différenciés. Il ne répond plus tout à fait aux critères qui étaient initialement les siens.

Ainsi, dans le Rhône, où l'autonomie du dispositif local est acquise depuis vingt ans, et où la capacité d'hébergement a fortement augmenté au cours des dernières années, cette augmentation s'est opérée à partir d'une diversification des hébergements proposés, corollaire d'une certaine banalisation de la prise en charge.

Tableau 1

Évolution de la demande d'asile conventionnel dans le Rhône

Nombre de demandes déposées à l'Ofpra

1998	1999	2000	2001	2002	2003
955	959	1 206	1 849	2 200	1 965

Source : Ofpra.

Tableau 2

Évolution des demandes d'asile territorial dans le Rhône

1998	1999	2000	2001	2002	2003
74	203	420	780	1 861	2 863

Source : ministère de l'Intérieur.

Pourtant, dans l'agglomération lyonnaise, la politique d'accueil des demandeurs d'asile est très orientée par le souci de sauvegarder l'identité de la question de l'asile et d'y apporter des réponses spécifiques. Elle porte la marque de l'engagement de l'association Forum réfugiés, dont la capacité d'expertise fait localement et nationalement autorité, et dont l'implication dans la défense du droit d'asile est fort ancienne. Mais face à la pression soutenue des demandes de logement, les partenaires locaux se sont résignés à élargir la palette des hébergements réservés aux demandeurs d'asile. Le dispositif local est désormais un ensemble composite proposant des places d'hébergement dans des établissements aussi divers que le Cada, ou l'hôtel en passant par le foyer Sonacotra ou le centre d'hébergement et de Réinsertion Sociale (Chrs).

Tableau 3

Évolution de la structure du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile dans le Rhône

	01/01/2001	01/01/2002	01/01/2003	01/01/2004
Transit	46	46	66	106
Cada*	220	440	440	440
Auda**	195	191	269	300
Hôtel	40	366	338	624
Alt***	0	219	463	500
Algécos	0	65	0	0
Places Chrs**** réservées asile	0	30	30	116
Total	501	1359	1617	2086

*Cada: centre d'accueil de demandeurs d'asile. **Auda: accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

*** Alt: Allocation de logement temporaire. **** Chrs: centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

Source: Ddass du Rhône.

Dans les Bouches-du-Rhône, où l'émergence de la demande d'asile en tant qu'enjeu local est plus récente, le dispositif spécialisé s'est d'emblée constitué comme un dispositif complexe et hétérogène, ouvert, du moins dans sa formulation initiale, aux demandeurs d'asile territorial. La configuration des acteurs marseillais est plus polycentrique qu'à Lyon, et elle va de pair avec une orientation assez pragmatique de la politique mise en œuvre.

Tableau 4

Évolution de la demande d'asile conventionnel dans les Bouches-du-Rhône

Évolution des demandes déposées à l'Ofpra

1998	1999	2000	2001	2002	2003
838	865	850	1580	2217	1928

Source: Ofpra.

Tableau 5

Évolution des demandes d'asile territorial dans les Bouches-du-Rhône

1998	1999	2000	2001	2002	2003
83	1454	2395	6550	5450	3924

Source: ministère de l'Intérieur.

Certes, ici aussi, la défense du droit d'asile est un objectif partagé et revendiqué par un grand nombre d'acteurs, mais cette finalité semble occuper une place moins exclusive qu'à Lyon. Le souci de garantir les conditions matérielles de l'exercice du droit d'asile est surdéterminé par la nécessité de répondre à une demande pressante d'hébergement, exprimée par une catégorie nouvelle de public.

Tableau 6

Évolution de la structure du dispositif d'accueil dans les Bouches-du-Rhône

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cada	100	100	100	140	220	366	366
Pré-Cada	0	0	30	60	60	0	-
Auda	0	0	0	30	60	40	40
Hébergements spécifiques*	0	0	0	0	195	202	346
Total	100	100	130	230	340	608	752

* Le terme « hébergements spécifiques » désigne, dans les Bouches-du-Rhône, des Cada non encore habilités comme tels. Ces hébergements accueillent aussi des demandeurs d'asile territorial.

Source : Ddass des Bouches-du-Rhône.

Témoigne de cette orientation, la manière dont est conçue la mobilité entre les différents segments du parc d'hébergement. Le parti adopté ici revient à programmer une sorte d'« ascension sociale » au sein du dispositif spécialisé en fonction de l'ancienneté. Il est prévu, ainsi, que chaque demandeur d'asile franchisse, une à une, les étapes d'un parcours qui le conduira de la structure d'urgence au Chrs, puis à l'hébergement spécifique ou au Cada, puis enfin, dans le meilleur des cas, au centre provisoire d'hébergement ou à la résidence sociale. Cette proposition privilégie le maintien d'une certaine égalité entre les requérants (qu'ils soient demandeurs d'asile territorial ou demandeurs d'asile conventionnel), en dépit d'une offre d'hébergements extrêmement hiérarchisée. En revanche, elle est moins orientée par le souci de garantir l'effectivité de l'aide à la demande d'asile. Ce n'est, en effet, qu'après avoir accompli la plupart de leurs démarches (en particulier la rédaction de leur récit) que les requérants peuvent espérer accéder à un hébergement dispensant un accompagnement spécialisé.

Ainsi, à Marseille comme à Lyon, la spécificité du dispositif d'accueil spécialisé a tendance à se dissoudre sous la pression de l'urgence. La multiplicité des services qui sont offerts sous son égide en dissout l'unité. Certains types d'hébergements, pourtant pourvus au sein du dispositif spécialisé, n'assurent que la couverture partielle des besoins matériels de leurs hôtes. La mise en place de prestations complémentaires, distribuées à titre subsidiaire par des partenaires divers, s'efforce alors de remédier à ces manques. À Lyon, les restaurants sociaux gérés par la ville de Lyon, ainsi que quelques Chrs accrédités par la Ddass, fournissent des repas aux familles hébergées à l'hôtel. À Marseille, une association assure la restauration d'une trentaine de demandeurs d'asile.

Mais surtout, les services qui sont dispensés dans certains de ces lieux d'hébergement, pourtant ciblés, ne sont pas forcément conçus en articulation avec

l'accès au droit d'asile. Et les disparités de ce point de vue sont extrêmement fortes, non seulement entre les deux extrêmes que sont l'hôtel et le Cada, mais aussi entre des hébergements présentant, à première vue, des caractéristiques similaires du point de vue du confort et des conditions de vie. Ainsi, par exemple, peuvent cohabiter, dans le même bâtiment Sonacotra, des familles qui bénéficient d'un soutien social et d'une aide juridique en rapport avec leur situation de demandeur d'asile, et d'autres familles qui ne peuvent compter sur aucune assistance particulière. Cette disparité n'est justifiée en aucun cas par la situation des familles concernées, elle n'est qu'un des effets aléatoires de la pénurie. Elle est partiellement compensée par des initiatives associatives qui tentent de suppléer aux carences constatées en proposant aux demandeurs d'asile un accompagnement juridique et administratif.

Cette tendance à l'externalisation des fonctions d'aide à la demande d'asile fait perdre, en grande partie, au dispositif d'hébergement spécialisé ce qui constituait sa spécificité. De fait, dans la pratique, on ne peut que constater une certaine banalisation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. Même si, pour certains acteurs, l'accès à ce dispositif est encore considéré comme la condition incontournable de l'actualisation du droit fondamental à la protection, il est perçu, de plus en plus couramment, comme le moyen de résoudre une situation sociale dramatique, engageant des enjeux d'ordre vital. En forçant quelque peu le trait, tout semble se passer comme si l'hébergement spécialisé ne devait sa spécialisation qu'au type de population accueillie.

Plus encore, dans le contexte actuel d'insuffisance de l'offre d'hébergement, les instances chargées d'effectuer les admissions au sein du dispositif spécialisé ont tendance à privilégier des critères de sélection de type social. À Lyon, la priorité est accordée aux familles avec enfants. Et, dans cette ville, où pourtant la construction du dispositif a été lestée par des engagements locaux très forts en faveur du droit d'asile, les enjeux humanitaires ont une certaine tendance à éclipser les enjeux en termes de droit. Pas complètement, bien sûr. Mais le choix de favoriser les familles, qui paraît avoir été fortement défendu par la Ddass, aboutit à une exclusion très nette des personnes isolées qui, sauf exception, ne peuvent bénéficier d'un hébergement spécialisé. Notons qu'à Marseille, jusqu'à une date récente, et pour des raisons tout à fait circonstancielles, la situation était inverse. La plupart des familles étant logées à l'hôtel par les services du Conseil général, elles n'avaient pas à être prises en charge par le dispositif spécialisé dont les places étaient donc plutôt attribuées à des personnes isolées.

Mais, dans chacune de ces agglomérations, l'affectation des places d'hébergement réservées ne se déduit pas simplement de l'application de ces grandes priorités explicites. Une sélection doit être effectuée parmi les personnes appartenant aux catégories désignées comme prioritaires, dans la mesure où les candidats à l'hébergement sont beaucoup plus nombreux que les places disponibles. Les fondements de ces choix, qui s'opèrent au sein des commissions locales d'attribution, restent assez opaques car ils sont le produit d'une tension non résolue entre critères humanitaires et critères politiques.

L'accueil spécialisé se présente donc comme un système extrêmement fragmenté, constitué de dispositifs très divers, conçus et mis en place sous la pression de la pénurie. Les niveaux de prise en charge des demandeurs d'asile y sont très variables et dépendent de la combinaison d'un ensemble de facteurs, au premier rang desquels les financements mobilisés, la qualification des opérateurs, leur mise en complémentarité. Dans de nombreux cas, l'accueil spécialisé ne mérite son qualificatif que grâce au fait qu'il est réservé aux personnes pouvant se prévaloir du statut de demandeur d'asile. Ne dispensant pas toujours un accompagnement axé sur la demande d'asile, l'accueil tend à se banaliser et se différencie peu de celui qui est offert dans le secteur dit « généraliste » de l'urgence sociale.

Dans les labyrinthes de l'urgence

La balkanisation du secteur de l'urgence

Le secteur de l'urgence, auquel nombre de demandeurs d'asile s'adressent, faute de pouvoir être admis dans le dispositif spécialisé, se présente comme la juxtaposition de structures autonomes dont les prestations et les conditions d'accès évoluent en fonction des circonstances. Son architecture n'est pas issue d'un projet global. Elle résulte de l'addition d'initiatives, d'origines diverses, le plus souvent associatives, complétées par l'établissement de relations transversales entre les opérateurs. L'hétérogénéité des formes de l'accueil n'est donc pas, contrairement au dispositif spécialisé, une conséquence non intentionnelle d'une succession de parades face à la pénurie. Cette hétérogénéité est, en quelque sorte, constitutive du secteur de l'urgence.

La gestion des situations d'urgence est assurée par des opérateurs multiples, répondant chacun de leur côté à des demandes très diverses, sans qu'aucun cadre contraignant ne formate véritablement leur intervention. N'ayant accès qu'à un fragment d'une demande très évolutive et dont aucune instance n'est en mesure d'avoir une vision globale, attentifs aux phénomènes de parcellisation de l'exclusion, les opérateurs de l'urgence tentent, en effet, de fabriquer des réponses ajustées à des besoins émergents qu'ils appréhendent au plus près du terrain. Ainsi, sur une agglomération donnée, l'offre de services d'urgence est le résultat de la composition des logiques de fonctionnement de multiples entités autonomes, dont on ne peut que constater la très grande dispersion.

Encadré 2

Le dispositif d'urgence sociale dans l'agglomération lyonnaise

Équipes de rue	Veille sociale de jour : équipe de rue à la rencontre des SDF Veille sociale mobile : accompagnement en véhicule vers les centres d'hébergement Interface : équipe volante assurant le lien entre le secteur de l'urgence sociale et la psychiatrie	
Accueil téléphonique	115 : information des personnes sans abri et orientation vers les hébergements d'urgence disponibles	
Hébergements	Chrs (ensemble du département)	1 185 places
	Hébergement d'urgence	
	places pérennes	317 places
	places hivernales	334 places
	lits de repos	16 places
Accueil de jour	7 structures Antenne d'urgence sociale et d'écoute (ville de Lyon)	

Source : Ddass du Rhône.

Encadré 3

Le dispositif d'urgence sociale dans l'agglomération marseillaise

Structures mobiles	Samu social (ville de Marseille)	
Accueil téléphonique	115 : assure une fonction d'information auprès du public, mais ne peut affecter que 40 places d'urgence qui lui sont réservées au sein des différentes structures	
Hébergements	Chrs	1 221 places (20 structures)
	Hébergement d'urgence	
	places pérennes	406 places
	places hivernales	198 places
Accueil de jour	5 structures	

Source : Ddass des Bouches-du-Rhône.

Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics semble être plus une action de régulation qu'une action d'intégration¹. Ainsi, la mise en réseau des acteurs de l'hébergement d'urgence opérée par les Ddass au sein des comités de veille sociale

1. Voir à ce propos Christine Dourlens, *Les Labyrinthes de l'urgence. Le cas de l'administration sanitaire et sociale*, ministère du Travail et des Affaires sociales, Cerpe, mai 1998.

visé plus à formaliser les connexions entre les acteurs, à améliorer le cadre de leurs interventions qu'à déterminer précisément les objectifs de leur mise en complémentarité. Certes, selon les départements, les modalités de cette coordination diffèrent, certaines veilles sociales départementales fonctionnant plutôt sur le mode du réseau arborescent, centralisé et hiérarchisé, et d'autres plutôt sur celui du réseau ouvert, plus horizontal et au maillage plus large². Les dispositifs fonctionnant dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Rhône ont, semble-t-il, tendance à hybrider les deux modèles. Dans le premier cas, les modalités d'accès aux hébergements sont peu centralisées. Le 115 n'affecte que 14 places d'urgence pourvues en surcapacité dans certaines structures. Il a surtout un rôle d'information. Cette autonomie laissée aux opérateurs est néanmoins largement compensée par le rôle assez prescriptif exercé par la Ddass qui n'hésite pas, par exemple, à imposer le respect de quotas minimums de demandeurs d'asile (15 % des places en Chrs, 40 % des places en structure d'hébergement d'urgence). À Lyon, en revanche, le 115 est, en principe, le passage obligé pour l'attribution d'une place d'urgence (c'est-à-dire pour une première nuitée) dans un centre d'hébergement. Cette centralisation, susceptible de favoriser la transparence et la normalisation des pratiques, ne paraît pourtant nullement nuire au développement d'une certaine endogénéité des règles d'admission.

Précisons, en outre, que les dispositifs de coordination de l'urgence sont des dispositifs partiels. Les comités de veille sociale, qui rassemblent les gestionnaires des centres d'hébergement, n'impliquent pas forcément les structures gestionnaires de lieux d'accueil de jour, ou les associations concernées par la restauration ou la distribution de l'aide alimentaire, qui peuvent parfois se regrouper au sein d'autres lieux de coordination.

Un système d'offres très fragmenté

L'ensemble de ces régulations administratives ne permet pas de stabiliser un système d'offres qui demeure extrêmement fragmenté. Au sein d'un territoire donné, le secteur de l'urgence regroupe un nombre variable de structures ou d'institutions dont les activités ne sont pas déterminées par la réalisation d'un objectif global bien délimité auquel chacun apporterait sa contribution spécialisée. Il rassemble au contraire des opérateurs autonomes. Même si des relations se nouent entre ces opérateurs, elles sont très informelles, d'intensité très variable et surtout très évolutives. Les connexions entre acteurs sont souvent circonstancielles. Elles ne contraignent qu'assez rarement les capacités d'intervention des structures. Et elles ne suffisent, en aucun cas, à unifier le champ de l'urgence sociale dont il n'est toujours pas évident d'avoir une appréhension globale.

Les usagers sont particulièrement concernés par cette difficulté. Il leur revient, en effet, de trouver leurs marques au sein d'un maillage complexe de structures dont les conditions d'admission ne sont pas clairement affichées et dont les relations ne

2. Nous reprenons ici les termes de l'analyse de Pierre Vidal-Naquet, « La veille sociale et ses enjeux », *Études et Documents*, n° 20, Fnars.

sont pas toujours lisibles. Les informations qu'ils réussissent à recueillir sont tout à fait aléatoires et parcellaires. Surtout, ces informations sont peu susceptibles de capitalisation car elles sont rapidement obsolètes. Les modalités de prises en charge au sein du secteur de l'urgence sont soumises à de grandes fluctuations. Au sein d'un territoire, les services proposés par les différentes structures sont toujours susceptibles d'être modifiés ou supprimés ; les prestations ne sont jamais garanties. Cette situation d'instabilité génère de grandes incertitudes chez les usagers. Elle renforce leurs difficultés à se repérer au sein d'un écheveau complexe de structures et à pouvoir accéder à des services adaptés à leurs besoins.

Pour la population des demandeurs d'asile, l'offre d'urgence souffre d'une opacité encore plus manifeste. À la complexité produite par la « balkanisation » générale du secteur, s'ajoute, en effet, celle qui est créée par l'application de mesures particulières à leur égard et plus largement vis-à-vis des étrangers en situation précaire. Car, et cela est un facteur supplémentaire de confusion, en dehors des lieux qui leur sont strictement réservés, les demandeurs d'asile ne sont pas toujours identifiés de manière précise. Dans les structures d'urgence, en particulier, la dénomination « demandeur d'asile » a un spectre d'utilisation très large, qui déborde la stricte définition juridique. Et il n'est pas toujours aisé de distinguer ce que recouvre ce terme dans chacune des circonstances où il est utilisé.

Une définition du demandeur d'asile à géométrie variable

Certes, du point de vue du droit, la définition du demandeur d'asile paraît pouvoir être établie assez simplement, en référence au statut de réfugié tel qu'il découle des textes internationaux. Le demandeur d'asile est celui qui a officiellement sollicité la protection de l'État et qui attend la réponse à sa requête. Et pour ceux qui s'efforcent de défendre le droit d'asile, le maintien de cette stricte définition, bornée par le droit, constitue un enjeu très important.

Mais, dans les structures d'urgence, cette dénomination ne recouvre pas systématiquement un statut précis et attesté. Les personnes n'y sont, en principe, pas accueillies comme ayant droit mais au regard de leurs besoins immédiats. La fourniture de prestations d'hébergement, de nourriture, ou plus largement d'accueil ne prend pas sens par rapport à un droit, le droit d'asile, dont elle favoriserait la mise en œuvre. Elle est, simplement, une réponse à la détresse sociale. Dans les lieux d'accueil d'urgence, les demandeurs d'asile ne sont donc pas reçus en tant que tels. Ils se retrouvent englobés dans un flux anonyme de personnes en grande difficulté.

Les principes d'anonymat et d'inconditionnalité, qui président au fonctionnement d'un certain nombre de lieux d'accueil d'urgence, justifient, en effet, des identifications plutôt approximatives. À l'inverse de ceux qui sont engagés dans la défense du droit d'asile et qui sont très attachés à la rigueur et à la stabilité des définitions, les acteurs de l'urgence, centrés sur le soutien aux personnes, peuvent s'accommoder de l'imprécision et de la variabilité des identifications. Dans les structures d'urgence, la dénomination de « demandeur d'asile » désigne souvent un ensemble de personnes étrangères dont le statut n'est pas forcément connu de manière exacte. Elle concerne un public assez large aux contours plutôt flous, qui peut inclure des sans-papiers, des

personnes déboutées, ou même des étrangers résidents. Certes, dans certains lieux, la situation administrative des personnes n'est pas ignorée. Mais elle ne détermine pas forcément un protocole spécifique de prise en charge, ni la mise en œuvre de droits particuliers. Elle est éventuellement considérée comme un élément parmi d'autres pour ajuster une prise en charge individualisée. Dans d'autres cas, en revanche, l'identité et le statut des passagers sont contrôlés et déterminent des accès différenciés aux services proposés. Mais, en général, ces modes d'identification sont circonstanciels. Loin d'être calés sur une définition juridique stable de la demande d'asile, ils sont à géométrie variable et ils fluctuent en fonction de l'évolution interne des institutions qui les adoptent.

Dans les structures d'urgence, la désignation d'une partie du public comme demandeurs d'asile est utilisée, en fait, de manière tout à fait pragmatique. Elle fonctionne comme une ressource, mobilisée en fonction des circonstances et des besoins. De fait, dans la plupart des structures, on constate qu'à certains moments le statut des usagers n'est pas questionné, et que les demandeurs d'asile, identifiés ou non comme tels, bénéficient des mêmes prestations et participent aux mêmes activités que les autres. À d'autres moments, au contraire, l'accès à certains services est régi par des règles présentées comme déduites du statut de demandeur d'asile.

Dispersion et instabilité des pratiques d'accueil

Les oscillations qui marquent les conditions d'accueil des demandeurs d'asile reflètent la plasticité du fonctionnement des lieux d'urgence et leur sensibilité à l'égard des conditions externes. Les revirements des politiques d'admission constituent souvent une réaction face à la situation de débordement que provoque une augmentation rapide de la demande. Mais l'avènement d'un afflux de demandeurs d'asile au sein d'un service n'est pas forcément la conséquence directe d'une arrivée de cette population dans l'agglomération. Il peut être aussi, tout simplement, la conséquence des transformations des conditions d'admission dans d'autres structures. En effet, dans la mesure où ils accueillent le même type de public, les différents lieux d'urgence d'une agglomération sont interdépendants et ils forment système. Tel lieu d'accueil de jour lyonnais a vu ainsi brutalement sa clientèle se transformer le jour où un hôtel voisin a été squatté par un groupe important de demandeurs d'asile... et a retrouvé son public habituel le jour où ces personnes furent expulsées et où elles investirent un autre bâtiment plus lointain... Tout changement qu'une structure apporte à son mode d'organisation transforme l'environnement de toutes les autres et est susceptible d'avoir des répercussions imprévisibles sur le fonctionnement des autres segments du système. Ces effets induits se font sentir avec d'autant plus de force qu'ils n'ont pu être prévus. En effet, la « culture du secret » paraît assez forte au sein des associations qui, dans une situation de concurrence, ne divulguent pas toutes systématiquement leurs projets.

Les « effets dominos »

La gestion de la domiciliation constitue une illustration particulièrement frappante du phénomène d'« effet dominos » au sein du secteur de l'urgence. Rappelons que la domiciliation est essentielle puisqu'elle conditionne l'accès au droit d'asile. En

effet, les primo-arrivants ne peuvent engager leurs démarches à la préfecture que s'ils disposent d'une adresse postale à laquelle leur seront envoyés tous les documents officiels qui jalonnent leur procédure de demande d'asile. Les personnes qui ne sont pas hébergées chez des particuliers n'ont point d'autre issue que de solliciter les associations. Certaines associations acceptent d'assurer cette fonction de domiciliation, d'autres s'y refusent. La prise en charge de la domiciliation des demandeurs d'asile repose alors sur les décisions individuelles de multiples associations autonomes. Elle fluctue au gré de leurs implications ou de leurs désistements. En effet, la fonction de domiciliation requiert une très grande disponibilité et engage de lourdes responsabilités. Elle implique de procéder à la réception, au tri, au stockage et surtout à la distribution d'un important volume de courrier, c'est-à-dire de multiples tâches qui doivent être effectuées avec le plus grand soin compte tenu de l'importance des documents concernés. Les associations qui s'y attellent sont souvent vite débordées par l'ampleur du travail et ont tendance, dès lors, à suspendre cette activité. Ces retraits se traduisent par un déplacement de la demande qui se reporte sur d'autres associations.

À Lyon, tout comme à Marseille, la prise en charge de la domiciliation connaît de multiples à-coups. Dans l'agglomération lyonnaise, l'association Forum réfugiés assurait, jusqu'en 2000, la domiciliation de l'ensemble des primo-arrivants. Mais, désormais, cette association ne prend en charge que les demandeurs d'asile conventionnel et pour une durée limitée. Au-delà de ce délai, la stabilité du service de domiciliation n'est pas assurée. Sans se présenter officiellement comme des lieux de domiciliation, certaines associations assurent cette prestation de manière ponctuelle, pour des personnes qu'elles connaissent. D'autres pratiquent la domiciliation de manière plus systématique. Elles interviennent, en général, selon un protocole assez formalisé qui fixe les conditions de leur engagement et les obligations de la personne domiciliée. Elles sont, dès lors, largement sollicitées et très vite débordées. Leurs défections successives créent alors une situation assez critique, qui offre une large prise à des pratiques frauduleuses et à l'exploitation du désarroi des nouveaux arrivants. Actuellement des concertations sont en cours entre plusieurs associations, mais elles n'ont pas encore abouti à instaurer une complémentarité stable entre les différents lieux de domiciliation. À Marseille, la question de la domiciliation se pose en des termes tout à fait similaires. Après la dissolution de la coordination du droit d'asile en 2001, le service de domiciliation est assuré de manière discontinue. Plusieurs associations se relaient dans le désordre et les ruptures de service sont fréquentes. Des discussions sont engagées aussi ici en vue de la création d'une instance de régulation, qui associerait plusieurs structures assurant de manière concertée des services complémentaires.

La pression des contraintes

Les variations des prises en charge des demandeurs d'asile ne peuvent, bien évidemment, pas être imputées aux seuls effets en cascade des engagements et des désengagements associatifs. Elles résultent aussi, parfois, de l'occurrence d'événements à forte portée médiatique, dont le retentissement bouscule l'ordre

attendu des priorités et contribue à infléchir durablement le destin de certaines personnes. Une grève de la faim ou une occupation illégale de locaux peuvent ainsi propulser brutalement sur la scène publique le sort des demandeurs d'asile. De même, la dénonciation de certaines situations de détresse, l'indignation et la compassion que celles-ci, au moins temporairement, suscitent sont de puissants accélérateurs de décision.

Des modifications dans les modes d'intervention peuvent aussi faire suite à des injonctions d'origines diverses. Lorsque ces injonctions proviennent des autorités de tutelle, elles sont en général clairement énoncées, et cela même si elles ne s'inscrivent pas dans la continuité d'une politique bien identifiée. Les associations sont d'autant moins incitées à s'y dérober qu'elles dépendent financièrement des autorités en question. Mais les sollicitations sont, en général, beaucoup moins directes. Parfois même, elles ne sont que potentielles. La modification des conditions d'admission et de prise en charge résulte de l'anticipation de ces sollicitations, bien avant qu'elles ne s'actualisent. Il peut s'agir, par exemple, de ne pas décourager les donateurs qui pourraient s'interroger sur l'origine du public accueilli. Ou alors d'éviter de perturber les bénévoles, habitués à un certain type de clientèle, et sur la collaboration desquels repose en grande partie le fonctionnement de la structure.

Notons que cette sensibilité des associations vis-à-vis des circonstances, ou des contraintes externes, s'inscrit dans le contexte d'une très faible formalisation des règles de fonctionnement de ces structures. Si, en général, les établissements ou services définissent leurs règles d'intervention, ces règles sont d'autant plus facilement transgressées qu'il s'agit de règles souvent non écrites, dont la diffusion est purement interne et dont les fondements n'ont pas toujours été explicités. La flexibilité qui caractérise la gestion des structures d'urgence est facteur d'une très grande insécurité qui affecte, en priorité, les plus fragiles des usagers et en particulier ceux dont la légitimité n'est pas assurée. Notons que cette flexibilité n'a pas que des conséquences univoques. En laissant ouvertes les possibilités de transgression et de dérogation, elle offre aussi des voies de recours et des opportunités susceptibles d'être saisies dans certaines situations.

De l'affichage de la sélection au « ciblage à bas bruit »

Les postures adoptées face aux demandeurs d'asile ne restent pas toujours dans l'implicite. Il arrive même que les modulations de prestations que les différentes associations appliquent en fonction du statut de leurs bénéficiaires soient assez clairement énoncées.

On constate, en fait, une certaine graduation de l'explicitation : plus les positions sont tranchées, plus elles sont affirmées. Ainsi les lieux qui n'appliquent aucun traitement particulier vis-à-vis des demandeurs d'asile revendiquent un choix en faveur d'un « *accueil inconditionnel et non ségrégatif* ». À l'autre extrême, certaines structures annoncent sans état d'âme qu'elles sont réservées aux Français et aux résidents étrangers titulaires d'un titre de séjour. Tel est le cas d'un Accueil de jour installé à Marseille qui annonce dans son règlement qu'il est « *ouvert à toute personne en*

situation d'exercer un emploi sur le territoire». Ne se trouvant pas «*en situation d'insertion pour l'ouverture des droits et démarches d'accès au logement, à l'emploi*», les demandeurs d'asile sont donc éconduits et il leur est remis un plan du centre de Marseille ainsi que la liste des structures aptes à les recevoir. Des mesures similaires sont appliquées par une structure lyonnaise qui, pourtant, pratiquait initialement un accueil tout à fait ouvert. Mais, en 2002, les responsables de cette structure, après une période de réflexion et de débats, décident d'instaurer un système de cartes d'accès nominatives, permettant de refuser l'entrée aux nouveaux demandeurs d'asile. Cette réorientation, qui aboutit à de graves dissensions entre les intervenants, est largement commentée et justifiée dans les documents de présentation de l'établissement.

Relevons cependant que les structures qui refusent les demandeurs d'asile ne se sentent pas toutes soumises au même impératif de publicité. L'information large n'est indispensable que lorsque le public accède directement à la structure, sans orientation préalable obligatoire. Dans le cas contraire, l'information peut être circonscrite et ne concerner que les instances-relais, qui, ainsi, en connaissance de cause, orientent les personnes en fonction des politiques suivies par chaque structure.

Sélectivité des services proposés et modulations des durées de prise en charge

En fait, rares sont les structures d'urgence qui adoptent des positions aussi radicales à l'égard des demandeurs d'asile. Ces derniers ne sont qu'exceptionnellement refoulés hors des lieux d'accueil, mais ils n'accèdent pas forcément aux mêmes services que les autres usagers, et ne bénéficient pas toujours de la même durée de prise en charge. Par exemple, dans tel lieu d'accueil, les demandeurs d'asile, contrairement aux autres passagers, ne bénéficient de repas gratuits que pour un temps limité. Ils sont informés des restrictions qui leur sont appliquées dans une note traduite en plusieurs langues. Cette note leur rappelle qu'ils peuvent prendre une douche, repasser leur linge, cirer leurs chaussures, se reposer et participer aux diverses activités. Mais que, en revanche, contrairement aux autres personnes fréquentant la maison, ils ne peuvent pas se faire adresser du courrier au relais, ni laisser leurs affaires en consigne, ni laver leur linge plus d'une fois par semaine.

La différence de traitement s'exprime souvent en termes de limitation de temps de prise en charge. Tel est le principe appliqué par une association lyonnaise : lorsqu'ils sont adressés par le 115 ou la Veille sociale, les demandeurs d'asile peuvent être hébergés pour une nuit dans les deux centres d'hébergement d'urgence gérés par l'association. Ils peuvent aussi, ensuite, obtenir une carte de 14 nuitées. Mais, dans l'un des deux centres, la carte qui leur est délivrée n'est pas renouvelable et donc, contrairement aux autres passagers, leur durée de séjour est impérativement limitée.

*Encadré 4***Les principaux lieux d'hébergement d'urgence à Marseille et à Lyon****Marseille**

– le **Ghu** (Gestion d'hébergement d'urgence), géré par l'association Sara (Assira depuis 2004) et situé dans le quartier de la Madrague.

En 2003, il offre 250 lits d'urgence, auxquels s'ajoutent 50 places pendant la période hivernale. Il dispose d'un service pour les « grands marginaux », qui accueille 60 personnes, ainsi que d'une unité de soins.

– l'**accueil de nuit Saint-Jean de Dieu** dispose de 247 lits.

Il reçoit exclusivement des hommes de 18 à 65 ans et dispose d'une infirmerie médicalisée.

Lyon

– le **centre Gabriel Rosset**, géré par l'association Notre-Dame-des-Sans-Abri, reçoit exclusivement des hommes. Il est composé de 184 lits d'hébergement et de 12 lits de repos.

Il dispose d'un point santé et d'un service d'accueil renforcé, destiné à la prise en charge de personnes très marginalisées.

Des quotas minimums pour les demandeurs d'asile

Dans les lieux d'hébergement d'urgence marseillais, la sélection des publics s'opère de manière un peu différente. D'une part, et afin de contrer les effets de certaines pratiques très discriminantes, la Ddass a tenté d'aboutir à une répartition plus équilibrée des publics entre les structures, en imposant un quota minimum de demandeurs d'asile. Elle n'a, en revanche, fixé aucune limite du temps de prise en charge. L'accès à l'hébergement d'urgence se rejoue donc chaque soir. Une file d'attente se forme bien avant le début de l'enregistrement des hébergés et les places sont pourvues dans l'ordre d'arrivée.

Dans l'un des centres, aucune condition n'est posée à l'entrée en période hivernale. En revanche, à la fin de cette période, les capacités sont restreintes et les personnes en situation irrégulière ne sont plus acceptées. Il n'existe donc, dans cet établissement, aucune mesure limitative explicite à l'encontre des demandeurs d'asile qui sont en cours de procédure. Cependant, depuis 2001, une unité de 80 places réservée à des personnes très désocialisées est installée au sein du centre d'hébergement. Ces personnes sont dispensées de faire la queue et peuvent arriver à l'heure qui leur convient. La mise en place de ce « service de grands marginaux » aboutit de manière automatique à la diminution des capacités d'accueil ouvertes aux autres hébergés et en particulier aux demandeurs d'asile. Cet effet dérivé du ciblage de la prise en charge sur les grands exclus s'inscrit dans une stratégie de « rééquilibrage des populations » que la direction de l'établissement appelle de ses vœux de manière très explicite.

L'autre grand centre d'hébergement d'urgence marseillais a une politique d'admission plus ouvertement sélective. En effet, la direction de cet établissement

s'efforce de respecter les contraintes qui lui sont imposées par la Ddass, mais en considérant qu'il s'agit là d'un taux maximal, qui ne doit pas être dépassé. À l'intérieur du quota imposé, les demandeurs d'asile conventionnel sont acceptés en priorité. Les demandeurs d'asile territorial ne sont admis que dans la limite des places restantes sur le quota réservé. Quant aux titulaires d'un titre de séjour précaire ou aux sans-papiers, leur sort n'est pas officiellement scellé. Les déboutés ne semblent pas systématiquement refoulés, à condition d'avoir été pris en charge antérieurement par le centre en tant que demandeurs d'asile.

Le ciblage des publics ne découle donc pas toujours de la seule application de règles d'accès connues de tous. D'une part, lorsque ces règles existent, leur énonciation ne suffit pas à mettre en évidence toutes les formes de sélection. Par exemple, le respect d'un quota de demandeurs d'asile n'implique pas forcément une prise en charge égalitaire des demandeurs d'asile conventionnel et des demandeurs d'asile territorial. Les deux centres d'hébergement d'urgence marseillais, soumis aux mêmes règles d'accueil imposées par l'administration, reçoivent, l'un principalement des demandeurs d'asile conventionnel, l'autre une large majorité des demandeurs d'asile territorial. D'autre part, le ciblage s'effectue souvent à partir de réorganisations administratives dont la portée n'est pas immédiatement perceptible. Tel est le cas de la distribution de cartes d'accès de couleurs différentes donnant droit à des durées de séjour d'amplitude différente, ou de l'affectation d'un certain nombre de places à des personnes prioritaires, dispensées de l'obligation de rotation attachée à l'hébergement d'urgence.

La personnalisation des interventions

Ajoutons enfin que la communication interpersonnelle entre les agents du secteur de l'urgence est le vecteur privilégié de la transmission des volontés de ciblage. Chaque structure est au centre d'un système ramifié. Le caractère transitoire de son intervention la contraint à assurer la fluidité de sa clientèle et à prendre attache avec d'autres structures assurant d'autres modes de prise en charge. Dans les réseaux territorialisés comme ceux de l'urgence, les liens affinitaires redoublent les relations institutionnelles et l'information passe souvent par des canaux informels. Dans un tel contexte, les réorientations vers telle ou telle structure ont tendance à intégrer les conseils implicites ou les informations échangées dans le cadre de rapports de proximité et elles aboutissent à un dosage pragmatique des différentes sortes de publics.

Ainsi les conditions d'accès des demandeurs d'asile aux structures d'urgence ne sont pas toujours clairement énoncées. La labilité des règles d'admission, leur très grande flexibilité face aux circonstances n'en favorisent pas la lisibilité. Les normes, quand elles sont énoncées, sont éphémères. Le formalisme juridique est en effet assez étranger à la culture de l'urgence sociale. Les règles édictées ont alors tendance à tomber en désuétude dès que les raisons très circonstancielles qui ont conduit à leur énonciation n'ont plus cours.

Mais surtout, le « ciblage de fait » pratiqué dans certaines structures ne procède pas toujours d'une stratégie délibérée. Il peut même s'opérer à l'insu de ceux qui en

sont pourtant les acteurs. Il arrive en effet que les attitudes des accueillants, l'organisation des lieux, les activités proposées contribuent à dissuader certains passagers et à en attirer d'autres et, finalement, aboutissent à un écrémage spontané des publics que personne n'est véritablement en mesure de revendiquer.

En effet, l'accès à tel ou tel service d'urgence est déterminé, pour une grande part, par les «interactions de guichet», c'est-à-dire les relations entre les acteurs de première ligne et les demandeurs ou ceux qui se présentent comme leurs intercesseurs. Ainsi que le rapporte un salarié d'un centre d'hébergement de Marseille : «*En période de grand froid, tout le monde est accueilli, y compris les sans-papiers, mais hors période de grand froid, cela dépend énormément des personnes de l'accueil, de leur sensibilité, de leur surcharge de travail...*» De manière générale, dans le secteur de l'urgence, la parcellisation des situations et l'hétérogénéité des trajectoires des personnes appellent une individualisation des interventions et la recherche de solutions adaptées à chaque cas. Le jugement personnel des intervenants est sollicité pour apprécier la situation, son niveau de gravité et le type de réponse qu'il convient d'y apporter. Ainsi les écoutants du 115 qui, à Lyon, orientent les personnes à la rue vers des centres d'hébergement témoignent-ils de la part prise par la subjectivité de leurs correspondants au téléphone. «*Tout dépend de la personne de garde et tout se négocie. Un jour, on arrive à négocier, le lendemain on tombe sur un mur.*» L'écoutant du 115 doit anticiper les réactions de son interlocuteur du centre d'hébergement, plaider la cause du sans-abri qu'il a en ligne, en le présentant sous certains traits plutôt que sous d'autres. Connaissant les sensibilités différentes des permanents des différentes structures, il s'efforce de procéder à une orientation des candidats qui minimise les chances de refus. Grâce à ses capacités de conviction, il peut obtenir une application souple des règles, négocier qu'un passager puisse arriver dans un centre d'hébergement après l'heure prescrite, faire admettre un demandeur d'asile au-delà du quota prévu. Il peut aussi se faire l'avocat d'une famille laissée à la rue par manque de places et tenter d'obtenir une couverture ou un sandwich. Notons que sa tâche n'est pas aisée car il ne peut se prévaloir d'une connaissance directe de la personne qu'il tente d'aider.

Mais chaque intervenant du secteur de l'urgence peut avoir à intercéder auprès de l'ensemble des autres intervenants. Telle éducatrice d'un lieu d'accueil de jour peut plaider pour le renouvellement d'une carte de 14 nuits dans un centre d'hébergement, tel permanent d'un centre d'hébergement peut tenter d'obtenir des bons de vestiaire auprès d'une association caritative, ou un rendez-vous rapide avec une assistante sociale du Service social d'aide aux émigrants (Ssae) qui, elle-même, interviendra auprès d'autres services.

L'importance de la subjectivité des intervenants n'est certainement pas sans lien avec le fait qu'une bonne partie des structures d'urgence sont gérées par des associations caritatives ou confessionnelles et qu'elles emploient un grand nombre de bénévoles. Ceux-ci, souvent très impliqués personnellement, paraissent moins contraints par les règles collectives que les salariés, et en tout cas moins tenus d'inscrire leurs pratiques dans un fonctionnement général. Cette autonomie ne manque pas d'ailleurs de provoquer certaines tensions avec les professionnels des

équipes qui ont tendance à déplorer ce qu'ils considèrent comme pouvant conduire parfois à des inégalités de traitement.

La personnalisation des choix n'est pas incompatible avec le caractère collectif des décisions. Ainsi, certaines d'entre elles sont prises au terme d'un échange entre plusieurs intervenants. Par exemple, à Lyon, le choix des candidatures proposées à la commission locale qui procède à l'attribution de quelques places d'hébergement en Chrs pour des demandeurs d'asile isolés s'effectue après une concertation informelle entre plusieurs instances, dont le Secours catholique et le Ssae. Les candidats sont reçus par les intervenants de ces deux instances qui, ensuite, échangent leurs impressions par téléphone et décident des candidatures à proposer à la commission. Dans un contexte de pénurie qui contraint les intervenants à effectuer des choix entre des candidatures également dignes d'intérêt, l'empathie joue un rôle déterminant. Le partage des décisions permet de mettre en commun les appréciations subjectives, de conforter des sentiments, bref de valider, sur un autre mode que celui de l'argumentation, des choix dont chacun reconnaît la fragilité.

À l'inverse, il va sans dire que, si la relation d'aide découle des relations interpersonnelles qui se sont préalablement nouées entre requérant et intervenants, l'indifférence est le gage de l'abstention. Afin de ne pas se trouver entraîné dans une logique d'assistance, il vaut mieux rester dans l'ignorance des situations. C'est la raison pour laquelle les demandeurs d'asile, même lorsqu'ils sont tolérés dans les structures d'urgence, sont assez mal connus : « On ne leur demande rien, puisqu'ils n'ont droit à rien. »

Des inégalités des conditions d'accueil aux inégalités de parcours

Les turbulences auxquelles est soumis l'accueil des demandeurs d'asile, la diversité des services proposés, l'hétérogénéité des conditions d'accès n'en facilitent pas la lisibilité. L'issue des démarches engagées est donc largement imprévisible. Une même requête est susceptible d'aboutir à des résultats opposés, sans que cette différence de traitement puisse forcément recevoir de justification. La qualité de l'aide accordée aux demandeurs d'asile est marquée par une grande inégalité. Celle-ci ne répond pas toujours à des critères de priorité clairement énoncés. Elle est souvent, au contraire, le produit de circonstances aléatoires.

L'inégalité des conditions d'accueil des demandeurs d'asile est souvent illustrée par l'opposition entre le sort des personnes admises en Cada et le sort de ceux qui n'y ont pas eu accès. Un chiffre particulièrement frappant résume cette comparaison : un taux d'admission au statut de réfugié de 17,1 % en moyenne en 2000, alors que, à la même date, il s'élevait à 74 % pour les personnes hébergées en Cada.

Même si la portée de ce constat mérite d'être nuancée, il est indéniable que cette différence remarquable des taux d'admission n'est pas sans rapport avec la qualité de l'accompagnement associée aux diverses sortes d'hébergement. Ainsi, même à Lyon, où la situation est plutôt plus favorable que dans d'autres agglomérations, les services proposés hors hébergement sont dérisoires par rapport à ceux qui sont

assurés dans les établissements. Leur niveau respectif reflète assez précisément le montant des moyens financiers et humains qui y sont consacrés : au sein de la plateforme Perrache, géré par Forum réfugiés, huit salariés doivent suivre les dossiers de plus de 1 000 demandeurs d'asile. Dans un Cada, géré par la même association, un nombre identique d'intervenants se consacre à l'accompagnement d'une centaine de résidents.

Mais l'inégalité qui marque la prise en charge des demandeurs d'asile n'est pas réductible à ce clivage simple. Les différenciations sont souvent plus subtiles, moins repérables. Elles se déclinent sur une échelle très large et, surtout, elles intègrent une dimension temporelle, construisant, au-delà des inégalités de situation, de véritables «*inégalités de parcours*³». Les carrières des demandeurs d'asile ne sont pas toujours prévisibles, elles peuvent connaître des rebondissements inattendus, elles s'individualisent en quelque sorte. Le hasard semble jouer pour une grande part dans ces trajectoires. Ainsi, le bénéfice que peut procurer le hasard d'une orientation vers tel centre d'hébergement d'urgence plutôt que vers tel autre ne se mesure pas seulement en termes de confort ou de sécurité. Il se mesure aussi en termes de continuité de prise en charge. Certaines structures reçoivent en effet les personnes pour une durée indéterminée. D'autres appliquent de manière très souple les temps de résidence initialement fixés, d'autres au contraire sont particulièrement strictes vis-à-vis des demandeurs d'asile.

Mais la continuité de la prise en charge s'apprécie à un autre niveau que celui des durées d'hébergement. Elle se mesure aussi à partir de l'itinéraire que permet d'amorcer un séjour dans tel ou tel lieu. Il faut relever, en effet, ici de véritables «*effets de filière*» : des prises en charge dans des conditions apparemment identiques au départ peuvent aboutir à des parcours totalement divergents. Tel est le cas des familles de demandeurs d'asile conventionnels logées à l'hôtel à Lyon, qui bénéficient de prestations assez homogènes. Pourtant, ces familles sont promises à un avenir tout à fait différent selon l'instance qui les a fait accéder à l'hôtel. La filière «*veille sociale*» est la plus précaire puisque l'hébergement n'est pas censé se poursuivre au-delà de la période hivernale. La filière «*Forum réfugiés*» est plus pérenne, mais présente l'inconvénient d'être «*pétrifiée*» : les demandeurs d'asile qui sont logés à ce titre resteront à l'hôtel jusqu'à la fin de la procédure. La filière «*le Mail*» s'avère, de loin, la plus avantageuse : en effet, pour assurer la fluidité de ce centre d'accueil pour primo-arrivants, les personnes qui sont logées à l'hôtel sur son contingent sont considérées comme prioritaires. Leurs candidatures sont examinées sans délai et, en général, elles sont admises rapidement dans un centre spécialisé. Notons que l'inscription de ces familles dans ces différentes filières dépend de circonstances tout à fait aléatoires. Les différences de prise en charge ne résultent d'aucune décision. Elles sont induites par l'architecture du système d'accueil des demandeurs d'asile, résultant d'ajouts successifs de dispositions diverses adoptées, en général, sous la pression de l'urgence.

3. Jean-Paul Fitoussi, Pierre Rosanvallon, *Le Nouvel Âge des inégalités*, Le Seuil, 1996.

Mais les «effets de filières» ne relèvent pas toujours des modes de fonctionnement administratif. Ils procèdent aussi de facteurs beaucoup plus impalpables. Ainsi, le passage dans certains lieux d'accueil ou d'hébergement peut offrir de véritables occasions de rencontres, et les effets de ces rencontres s'actualisent bien au-delà du temps de l'hébergement. Un contact particulièrement fructueux avec un travailleur social, une relation personnelle nouée avec un bénévole peuvent infléchir la trajectoire d'un demandeur d'asile et déterminer les conditions de poursuite de son séjour. Or certains lieux, parce qu'ils accueillent un nombre limité de personnes, parce qu'ils attirent un certain type de volontaires, ou tout simplement parce qu'ils favorisent la convivialité, sont beaucoup plus propices que d'autres à de telles rencontres. L'orientation de l'association gestionnaire, les ressources diverses dont elle dispose, le type d'activités qu'elle développe ont aussi une certaine influence sur le degré d'ouverture de la structure d'accueil et les opportunités qu'elle offre aux usagers.

L'énorme part d'aléatoire qui régit les conditions d'accueil des demandeurs d'asile prend tout son sens dans un contexte d'extrême pénurie. Elle en redouble les conséquences, renvoyant à la rue et sans protection tous ceux – et ils sont les plus nombreux – qui auront atterri dans une filière sans débouchés.

La mise à l'épreuve de l'urgence

Mais le caractère problématique du recours des demandeurs aux solutions palliatives de l'urgence se manifeste aussi sous un autre aspect. Comme en témoignent de nombreux acteurs, la question des conditions de l'accueil des demandeurs d'asile a une propension certaine à susciter ou à réveiller des dissensions au sein des structures d'urgence. Tout semble se passer, en effet, comme si l'«irruption» de la demande d'asile dans le paysage de l'urgence venait rouvrir un certain nombre de «boîtes noires». Les bouleversements qu'elle provoque incitent les acteurs concernés à réinterroger certaines évidences partagées ou certains postulats implicites.

De fait, le caractère assez flou des principes qui guident l'action sociale d'urgence, l'ambiguïté des objectifs et des méthodes sont à même d'amortir le choc des changements lorsqu'ils restent modestes, permettant à l'action de se «faufiler» entre les principes et de s'adapter aux situations concrètes. En revanche, cette relative indétermination peut être un facteur de vulnérabilité face à des transformations plus radicales. Car la pression des difficultés tend à défaire les consensus implicites et oblige à reposer à nouveaux frais la question des finalités de l'action. La demande massive des demandeurs d'asile joue cette fonction déstabilisatrice. Faisant affleurer un certain nombre de questions éludées dans le quotidien des pratiques routinières, elle révèle des tensions et des malentendus, et elle exhume des oppositions habituellement feutrées.

La question de l'inconditionnalité

Le principe d'inconditionnalité constitue une référence forte pour les acteurs de l'urgence. Il marque une certaine rupture avec un mode d'intervention sociale fondé

sur la désignation de populations cibles et la définition d'actions compensatrices. Temporellement ciblée puisqu'elle se concentre sur le moment présent, l'action sociale d'urgence ne prédétermine pas son public. Telle est du moins l'un des sens que l'on peut attribuer à la notion d'inconditionnalité. Tentant de prendre en compte un flux continu de situations sociales hétérogènes et inédites, et non plus des personnes définies par leur place dans un système social, les services d'urgence ne sont pas des services réservés. Ils sont ouverts à tous ceux qui, à un moment ou à un autre, en manifestent le besoin. Dans cette optique, il n'est pas question d'appliquer un traitement différentiel selon les catégories de personnes accueillies et il est inutile de demander aux usagers des services d'urgence de justifier de leur identité ou de leur statut. Selon cette perspective, les demandeurs d'asile ne sont donc pas une population à part et l'application de la règle de l'anonymat garantit l'absence de discrimination à leur égard.

Mais la notion d'inconditionnalité est aussi envisagée sous un deuxième aspect. Ici l'absence de conditions ne réfère pas directement à la délimitation du public bénéficiaire, elle concerne les termes de la prise en charge, accordée dans ce cas sans aucune contrepartie. Cette absence de contrepartie s'entend de manière assez extensive. En effet, l'application du principe d'inconditionnalité dans les structures d'urgence, surtout dans celles qui se revendiquent comme étant «à bas seuil d'accueil», se traduit par un rapport assez souple à la norme, au sens où il n'est pas véritablement attendu des usagers qu'ils se conforment à des standards de comportement.

Vue sous cet angle, l'application du principe d'inconditionnalité est sous-tendue par un objectif de ciblage. Elle procède, en effet, du constat que les personnes les plus exclues ne sont pas en mesure de s'assujettir à certaines contraintes. Or ce sont justement ces personnes que l'action sociale d'urgence tente de soutenir. Le ciblage vers les personnes en grande difficulté s'opère ainsi au travers d'une sorte de discrimination «en creux», c'est-à-dire non pas grâce à un traitement différencié à visée compensatrice, mais grâce à un assouplissement général des conditions d'accès. De fait, un certain nombre de structures ou d'équipes ont acquis des compétences, développé des savoir-faire, mis en place des modes d'organisation centrés sur les personnes les plus désocialisées. L'inconditionnalité se manifeste, alors, par une disponibilité des équipes, une attention à la souffrance psychique et une tolérance vis-à-vis des comportements les plus marginaux. L'inconditionnalité, ainsi conçue, va de pair avec la réapparition d'une certaine forme de catégorisation. Cette classification des publics ne renvoie pas, de fait, à des caractéristiques objectivables de type administratif, économique ou démographique, mais à l'appréciation globale d'un état de désocialisation qui agrège différents éléments souvent de nature psychologique.

L'arrivée des demandeurs d'asile remet en cause la coexistence, jusqu'à maintenant assez pacifique, entre ces deux manières d'envisager l'inconditionnalité. La présence massive de ces personnes, accueillies au nom du principe de non-sélectivité, tend à mettre en péril la prise en charge du public dit des «grands exclus». En effet, d'une part, la réponse aux besoins exprimés par les demandeurs d'asile tend à absorber l'énergie des intervenants qui ne peuvent plus se consacrer à l'accompagnement des plus

désocialisés. D'autre part, la cohabitation entre des publics hétérogènes s'avère difficile et elle fait apparaître des processus d'exclusion réciproque.

Face à la mise en évidence de l'antinomie entre ces deux approches de l'inconditionnalité, les solutions adoptées tendent à privilégier la seconde ou, plutôt, à revendiquer une orientation déjà largement amorcée dans cette direction. C'est ainsi que certaines structures refusent et/ou limitent l'entrée des demandeurs d'asile au nom de la préservation du soutien à une population définie explicitement comme cible de leur intervention. Dans ce cas, la référence au principe d'inconditionnalité n'élimine pas la tentation de formater la demande, c'est-à-dire de prédéfinir les publics à prendre en charge. Ce mode d'appréhension n'est pas partagé par d'autres acteurs qui refusent tout étalonnage du public accueilli.

L'urgence comme moyen d'insertion

Même si les interventions sociales menées au nom de l'urgence ne s'inscrivent pas dans une logique projective, elles sont rarement affranchies des suites à donner aux secours immédiats. Au minimum, l'accueil en urgence est censé jouer le rôle de sas. Il doit assurer alors l'orientation des personnes vers des services sociaux susceptibles de leur proposer un accompagnement plus approfondi vers l'insertion.

Dans le cas où elle est envisagée de ce strict point de vue, c'est-à-dire en termes d'articulation entre deux moments distincts, cette relation entre l'urgence et l'insertion perd de sa pertinence lorsqu'il s'agit des demandeurs d'asile. Les acteurs de l'urgence n'ont, en effet, ni les compétences, ni la disponibilité pour suppléer aux dispositifs spécialisés et offrir un accompagnement orienté vers la procédure et l'obtention du statut. Ils se sentent, dès lors, cantonnés dans une pure mission humanitaire, sans espoir que cette réponse immédiate puisse ouvrir vers d'autres débouchés.

Mais les liens entre l'urgence et l'insertion ont pris, au cours des années, une autre teneur, puisque les structures d'urgence ont désormais tendance à assumer, de plus en plus fréquemment, non seulement une fonction d'orientation mais aussi une fonction d'« ancrage » pour les personnes sans domicile. En effet, les difficultés rencontrées par les structures d'urgence pour adresser, effectivement, les personnes accueillies vers des structures d'aide plus pérennes, et donc assurer une véritable « fonction-relais », les ont progressivement amenées à élargir leurs missions au-delà de la réponse aux besoins les plus immédiats. Cette inflexion de l'approche se manifeste, en premier lieu, par une redéfinition de la signification conférée à la fourniture de prestations matérielles. La réponse à des besoins primaires, tels que dormir, manger, se laver, se vêtir, n'est certes pas négligée, mais elle tend de plus en plus souvent à être considérée comme le moyen d'établir un lien, de nouer une relation avec les personnes accueillies.

On comprend que cette perspective soit largement mise en cause par la présence des demandeurs d'asile qui tentent d'obtenir essentiellement un gîte ou un repas. La saturation, imputée à l'afflux des demandeurs d'asile, nuit au caractère convivial des lieux et aux opportunités qu'ils offrent en termes de relations sociales. La distribution de services ne joue plus son rôle de « prétexte pour faire lien ». Au

contraire. Assurée sur une vaste échelle, elle devient une distribution de masse de services normalisés, dont l'utilité est essentiellement fonctionnelle. Ainsi, nombre de structures, percevant que les activités de distribution de services font obstacle au travail d'accompagnement social et, en tout cas, n'en constituent plus le support, décident de les interrompre ou de les suspendre provisoirement. Ces prises de distance vis-à-vis de formes d'interventions considérées comme «*distributives*» génèrent malaises et conflits au sein des équipes. Elles laissent souvent des traces et aboutissent parfois à des ruptures douloureuses.

Ce que contribuent à mettre en évidence les demandeurs d'asile, c'est cette relation désormais très étroite qui, au sein des structures d'urgence, lie l'assistance matérielle et un «*projet d'accompagnement*» axé sur la restauration de la personne et le suivi psychologique. Ce mode d'intervention s'est structuré, progressivement, en interaction avec le type de publics accueillis, dont les chances d'insertion paraissent souvent fortement inhibées par des fragilisations personnelles. Le passage dans les lieux d'urgence est donc mis à profit pour redonner confiance à la personne accueillie, lui permettre de créer des liens, lui redonner envie de se mobiliser. Désormais le projet d'un grand nombre de structures d'urgence est structuré autour de cet objectif d'accompagnement, qui donne sens à l'ensemble des activités. Or, force est de constater que ce projet est en décalage manifeste avec les besoins des demandeurs d'asile.

Ce décalage et les conflits qu'il engendre au sein des équipes d'intervention sociale contribuent à mettre en relief le fait que le travail d'insertion, tel qu'il est désormais pratiqué, ne s'inscrit pas dans le projet d'infléchir les déterminants sociaux de l'exclusion. Il agit essentiellement sur les conditions endogènes, celles qui sont propres à l'individu et qui relèvent de son histoire personnelle. Et c'est cette posture thérapeutique qui est très déstabilisée face à des personnes qui, venant quérir une prestation précise, sont perçues comme de simples usagers avec lesquels aucun lien ne peut se tisser.

La présence des demandeurs d'asile fragilise la solidité des liens que le secteur de l'urgence avait établis entre l'assistance et l'insertion; elle rend même les deux perspectives difficilement conciliables. En réponse à cette contradiction, des réorganisations sont en cours, qui opèrent une dissociation entre les fonctions de mise à l'abri et les fonctions d'accompagnement, et aboutissent de fait à une certaine spécialisation par publics.

La crainte de l'instrumentalisation

La démarche de «*aller vers*» qui s'est développée au sein de l'action sociale d'urgence suppose de pallier une certaine absence de demande de la part des usagers, en leur proposant une offre de soutien et de lien. Le travail de remobilisation, d'aide à la formulation de projets, prend appui sur le fait que les personnes sont «*trop faibles, trop désocialisées, pour exprimer d'elles-mêmes leurs besoins*⁴». Il s'adresse à des sujets passifs, ayant perdu le désir et les moyens de

4. Charte du Samu social de Paris, 1999.

peser sur les situations et il ambitionne de les aider à reconquérir une place en tant qu'acteur social.

Or la description qui est souvent faite des demandeurs d'asile ne correspond pas à cette image de personnes subissant leur sort en attendant d'être secourues. Ils sont présentés, au contraire, comme parfaitement capables de découvrir les ressources disponibles et de mettre en œuvre les moyens adéquats pour y accéder, brefs comme dotés d'une réelle compétence stratégique. Cette aptitude à utiliser de manière efficace les réseaux de l'urgence est souvent mise en avant pour les distinguer du public habituel des structures et expliquer les rapports de force qui s'établissent parfois entre ces deux catégories de population. À la débrouillardise de la population des demandeurs d'asile plutôt jeunes, plutôt qualifiés (on évoque souvent la présence d'ingénieurs, de journalistes, de médecins), et en général très motivés (ils ont su franchir de terribles épreuves avant d'arriver sur le territoire français), semble s'opposer, en tous points, l'impuissance des « Sdf ». Les phénomènes de relégation voire d'éviction qui, à certains moments, découlent de cette opposition peuvent aboutir à un renouvellement du public des structures concernées.

Cette capacité à exprimer des préférences et à faire des choix, que l'on attribue globalement aux demandeurs d'asile, tend à les singulariser par rapport au public attendu des structures d'urgence. Mais, surtout, elle transforme la configuration de la relation d'aide. Si l'utilisateur est en situation de choisir entre diverses prestations proposées, il se présente comme un usager-client et perd son statut de victime. La capacité stratégique de l'utilisateur a même tendance à être considérée comme une forme de manipulation. En effet, dans la mesure où l'offre d'urgence doit constituer une solution de dernier recours, la validité de la requête s'effondre s'il est établi que le demandeur dispose d'autres alternatives et a la possibilité de choisir. Il revient alors à l'intervenant social le soin de faire preuve de discernement pour évaluer l'authenticité de la demande et en apprécier l'urgence.

La crainte de l'instrumentalisation semble très forte chez les intervenants, qui expriment souvent leur inconfort face à des demandes dont ils ne parviennent pas toujours à évaluer le degré de gravité. Entre une demande dont la réponse pourrait être différée et une demande non fondée, la nuance n'est pas toujours évidente à établir et le soupçon a tendance à s'insinuer dans cette marge d'indétermination.

De proche en proche, cette méfiance tend à déteindre sur le crédit accordé à la demande de protection elle-même, et cela d'autant plus que l'appel à des filières agissant en toute illégalité contraint les demandeurs d'asile à des mensonges concernant l'histoire de leur exil, ce qui les met en porte-à-faux face à leurs interlocuteurs. Les mensonges, soupçonnés ou avérés, entravent l'établissement de rapports de confiance avec les intervenants sociaux.

Ce qui renforce finalement le malaise, c'est que les questions posées, les doutes parfois ressentis n'osent pas s'exprimer de manière ouverte, de peur de remettre en cause le droit d'asile lui-même. Toute appréciation portée sur la bonne foi du requérant, avant que sa demande n'ait été examinée, ouvre en effet une brèche dans un droit à la protection, par ailleurs en butte à d'assez sérieuses menaces.

Cette obligation de retenue est source de frustrations. Pris en étau entre la crainte d'être instrumentés et le sentiment que leurs interrogations sont illégitimes et dangereuses, les acteurs de l'urgence sont dans une position ambivalente, d'autant plus inconfortable qu'ils peuvent difficilement la partager.

Conclusion

Les écarts de point de vue qui peuvent surgir au sein des structures d'urgence à propos de l'accueil des demandeurs d'asile ne débouchent qu'assez rarement sur des oppositions ouvertes ou des échanges d'arguments. Les opérateurs de terrain ont, en effet, tendance à adopter une attitude d'esquive face aux conflits que leurs différences seraient susceptibles de provoquer. Leurs rapports sont plutôt fondés sur le malentendu ou plus précisément sur un « *malentendu doublement bien entendu*⁵ », c'est-à-dire sur un type de relations au sein desquelles chacun sait qu'il ne partage pas le point de vue de l'autre mais ne cherche pas à en faire publiquement état.

Si des divergences existent, elles ne se déploient pas toujours au grand jour et ne paraissent pas vraiment entraver les collaborations. Tout se passe comme s'il s'agissait de maintenir l'équilibre des points de vue, de ne donner aucun avantage définitif à l'un d'entre eux, et finalement de ne pas trancher. Le maintien du malentendu permet d'éviter que le déploiement de la logique d'encadrement juridique propre à la défense du droit d'asile soit fatal au maintien d'autres formes précaires de présence étrangère. Le malentendu permet aussi, à l'opposé, que l'ouverture propre à l'application large du principe d'hospitalité parvienne à éliminer la spécificité et la primauté du droit à la protection.

Bien évidemment, le maintien dans la durée de ce malentendu n'est possible que parce que chaque partenaire est lui-même porteur de cette ambivalence et se reconnaît, au moins en partie, dans la position opposée. En fait, la plupart des acteurs adoptent une posture attentiste, qui tente de ménager les possibles, pour pouvoir réagir aux circonstances en cherchant, à tout prix, à prévenir l'irréversible. Cette attitude pragmatique largement dominante parmi les acteurs qui participent à l'accueil des demandeurs d'asile nous semble révéler la très grande indécision qui marque aujourd'hui la signification conférée au droit à la protection. L'incertitude qui pèse sur la place à accorder à cet enjeu, combinée à la relative indétermination qui marque aujourd'hui la signification à accorder à l'intervention sociale en urgence, nous paraît déterminer, pour une large part, les ambivalences qui marquent les pratiques d'accueil.

5. Vladimir Jankelevitch, *Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien*, tome 2 : *La méconnaissance. Le malentendu*, Points-Seuil, 1980.

Bibliographie

- ACCUEILLIR, 2000, «Accueil des demandeurs d'asile : une situation de crise», n° 225, octobre.
- AUTES M., 1999, *Les Paradoxes du travail social*, Dunod.
- BALIBAR E. et al., 1999, *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, La Découverte.
- BEHAR D., 1997, «L'urgence sociale, alibi des politiques sociales ou vecteur de leur refondation», *Fondations*, n° 4, janvier.
- BENATTIG R., BRACHET O., 1998, *Les Dynamiques migratoires roumaines : le cas des demandeurs d'asile en France*, Étude Cresi-Forum Réfugiés, ministère de la Solidarité, juin.
- BENATTIG R., 2001, *Quel devenir pour les demandeurs d'asile territorial ?*, Service social d'aide aux émigrants.
- BORGETTO M., LAFORE R., 2000, *La République sociale, contribution à l'étude de la question démocratique en France*, Paris, PUF.
- BOUILLON F., 2003, «Des migrants et des squats ; précarités et résistances aux marges de la ville», *Revue européenne des migrations Internationales*, vol. 19, n° 2.
- BOURGOIS F., BRACHET O., 2003, «Tensions dans les rapports pouvoirs publics/associations dans le dossier de l'asile», *La Revue internationale et stratégique*, PUF, n° 50, été.
- BRACHET O., 1997, «L'impossible organigramme de l'asile en France. Le développement de l'asile au noir», *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 13, n° 1.
- BRACHET O., 2002, «Le droit d'asile ne résoudra pas le dossier de l'immigration», *Confluences*, n° 42, été.
- BRIBOSIA E., REA A., 2002, *Les Nouvelles Migrations, un enjeu européen*, Bruxelles, Éd. Complexe.
- CAP G., 2003, «Modernisation, paramétrage et labellisation du dispositif d'urgence sociale en France», rapport remis en juin 2003 à la secrétaire d'État à la Lutte contre la Précarité et l'Exclusion.
- CASTEL R., 1994, *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard.
- CHOBEAUX F., 1996, *Les Nomades du vide*, Arles, Actes-Sud.
- CLAUDE A., 2003, *Sans-papiers, mais pas sans droits ; les usages du droit dans les organisations de défense des sans-papiers*, mémoire de fin d'études en IEP de Rennes (dir. : Polo J.-F.).
- COLLECTIF POUR LE SOUTIEN À LA DÉMOCRATIE ET AUX VICTIMES DE LA VIOLENCE POLITIQUE EN ALGÉRIE, 1999, *Droit d'asile, Devoir d'hospitalité*, Lyon, Éditions Mario Bella.
- COMMAILLE J., JOBERT B., 1998, *Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Lgdj.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, 2001, *Avis sur l'asile en France*, 6 juillet.
- COUR DES COMPTES, 2001, *Rapport public 2000*, deuxième partie, chapitre III, «Les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés», Éditions des Journaux officiels.
- CULTURES ET CONFLITS, 1997, «Contrôles, frontières, identités : les enjeux autour de l'immigration et de l'asile», n° 26-27.
- CULTURES ET CONFLITS, 2003, «La mise à l'écart des étrangers. La logique du visa Schengen», n° 49.
- DAMON J., 2002, *La Question SDF*, PUF.
- DEWITTE P. (dir.), 1999, *Immigration et intégration : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- DOURLENS C., 1998, *Dans les labyrinthes de l'urgence, le cas de l'administration sanitaire et sociale*, ministère du Travail et des Affaires sociales, direction de l'Action sociale, Cerpe.

- DUPÂQUIER J., 1998, *Morales et politiques de l'immigration*, PUF.
- EMMAÛS FRANCE, 2003, «*Droit d'asile dans une perspective européenne*», actes du colloque du 25 janvier.
- ESPRIT, 1998, «*À quoi sert le travail social ?*», n° 241, avril-mai.
- FASSIN D., MORICE A., QUIMINAL C., 1997, *Les Lois de l'inhospitalité, les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, La Découverte.
- FONDATIONS, 2000, «*Exilés, réfugiés, étrangers, quel droit d'asile ?*», n° 11.
- FORS RECHERCHE SOCIALE, 2002, *L'Accueil des étrangers et demandeurs d'asile. État des lieux dans le mouvement Emmaüs France et dans les Boutiques Solidarité*, mai.
- FRANCE TERRE D'ASILE, 2003, *Bilan de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2002*, mars.
- FRANCE TERRE D'ASILE, 1999, *Le Livre blanc du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés*.
- FRANGUIDAKIS S., JAILLARDON E. (dir.), 2002, *L'Aide aux demandeurs d'asile. La part du mouvement associatif dans l'accès à l'asile*, Cresal, Mission de recherche droit et justice.
- GABORIAU P., TERROLLE D., 2003, *Ethnologie des sans-papiers, étude d'une forme de domination sociale*, L'Harmattan.
- GEREMEK B., 1987, *La Potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard.
- GOTMAN A., 2001, *Le Sens de l'hospitalité ; essai sur les fondements sociaux et l'accueil de l'autre*, Paris, PUF.
- GUILLON M., LEGOUX L., MA MUNG E. (dir.), 2003, *L'Asile politique entre deux chaises. Droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, L'Harmattan.
- HOMMES ET MIGRATIONS, 2002, «*Les frontières du droit d'asile*», n° 1238, juillet-août.
- HOMMES ET MIGRATIONS, 1996, «*Réfugiés et demandeurs d'asile*», n° 1198.
- INFORMATIONS SOCIALES, 2000, «*Le droit à... De l'émergence à l'effectivité*», n° 81.
- INFORMATIONS SOCIALES, 1996, «*L'accueil des publics*», n° 52.
- INFORMATIONS SOCIALES, 2000, «*L'hospitalité*», n° 85.
- INFORMATIONS SOCIALES, 2003, «*Le ciblage en question*», n° 108.
- IGAS (INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES), FLAMANT P., GUILLEMOT B., LAROQUE M., YENI I., 2001, *Analyse et proposition relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile*, décembre.
- ION J., 1998, *Le Travail social au singulier*, Dunod.
- JULIEN-LAFERRIÈRE F., 2000, *Droit des étrangers*, PUF.
- LAACHER S., 2002, *Après Sangatte... Nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, La Dispute.
- LEGOUX L., 1998, «*La question de l'asile est-elle politique ou humanitaire ?*», *Économie et Humanisme*, n° 345, juillet.
- LEGOUX L., 1995, *La Crise de l'asile politique en France*, Centre français sur la population et le développement, Université de Paris I.
- LIEN SOCIAL ET POLITIQUES, 1995, «*Y a-t-il des exclus ? L'exclusion en débat*», Montréal, Riac 34.
- MARPSAT M., FIRDION J.-M. (dir.), 2000, *La Rue et le foyer. Une recherche sur les sans domicile et les mal-logés dans les années 1990*, PUF-Ined.
- MARPSAT M., FIRDION J.-M., 1998, «*Sans domicile à Paris : une typologie de l'utilisation des services*

- et des modes d'hébergement», *Sociétés contemporaines*, «Les sans domicile en France et aux États-Unis», n° 30, avril.
- MARTY F., 2003, «L'aide juridique aux demandeurs d'asile "hors centre" ; conditions à la valorisation de la demande d'asile ? Entre idéal et contraintes pratiques», Dess Développement, coopération, action humanitaire (dir. Valluy J.).
- MEMMI D., ARDUIN P., 2002, «L'affichage du corporel comme ruse des faibles : les SDF parisiens», *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 113, juillet-décembre.
- MIGRATIONS-SANTÉ, 2002, «L'asile conventionnel et territorial en France», n° 113.
- MILLIAT L., 2002, «L'accueil des demandeurs d'asile ; la politique dissuasive de la France», étude sur l'agglomération lyonnaise, IEP Grenoble (dir. : Demoustier D.).
- NOIRIEL G., 1991, *Réfugiés et Sans-Papiers. La République face au droit d'asile XIX^e-XX^e siècle*, Hachette, Pluriel.
- PALIER B., VIOSSAT L.-C. (dir.), 2001, *Politiques sociales et mondialisation*, Futuribles.
- PICHON P., 1998, «Un point sur les premiers travaux sociologiques français à propos des sans domicile fixe», *Sociétés contemporaines*, «Les sans domicile en France et aux États-Unis», n° 30, avril.
- PICHON P., RAVON B. et al., 2000, *Le Travail de l'engagement. Rencontres et attachements : une analyse de la solidarité en direction des personnes en souffrance*, Rapport Mire/Fondation de France.
- PLEIN DROIT (revue du Gisti), 1999, «Asile(s) degré zéro» n° 44, décembre.
- PLEIN DROIT (revue du Gisti), 2001, «Loi Chevènement : beaucoup de bruit pour rien», n° 47-48, janvier.
- PROBLÈMES POLITIQUES ET SOCIAUX, 2002, «Le droit d'asile en question», n° 880, septembre.
- PROJET, 2002, Dossier «Migrations et frontières», n° 272, décembre.
- PUCA, 2003, *Les SDF : représentations, trajectoires et politiques publiques*, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
- RODIER C., 2002, «La communautarisation de l'asile entre engagements et évitements», *écarts d'identité*, avril.
- ROSANVALLON P., 1995, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-Providence*, Seuil.
- SANTAMARIA M., 2002, *La Mise en œuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause ; l'exemple de la politique d'asile et d'accueil des réfugiés et l'association Forum réfugiés*, IEP d'Aix-Marseille/Université d'Aix-Marseille III (dir. Traini C.).
- SOULIE C., 1997, «Le classement des sans-abri», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 118.
- SOUSSAN J., 1996, *Les SDF africains en France, représentations de soi et sentiment d'étrangeté*, Éditions Karthala, Paris.
- TIBERGHEN F., 1998 «Asile et immigration, ou de la nécessité d'éviter la confusion», *Passerelles*, n° 17.
- VIDAL-NAQUET P.-A., 2003, «L'indécidable statut de l'urgence sociale», *Recueil et Documents*, Fnars, février.
- WITHOL DE WENDEN, 1999, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Presses de Sciences Po.