

**DIVERSIFIER L'OFFRE DE SERVICE EN HEBERGEMENT
D'URGENCE AU PROFIT DE L'INSERTION ET DE L'AUTONOMIE
DES MERES MIGRANTES ISOLEES**

Dimitar OBRESHKOV

2022

Remerciements

C'est avec beaucoup d'émotion que je souhaite adresser mes sincères remerciements à :

Ma directrice de mémoire - Florence IMBERT, pour sa disponibilité, ses conseils et son accompagnement proactif,

Mes relecteurs :

Bruno KOLT, qui a toujours su me soutenir et m'encourager pour dépasser les moments d'hésitation ou de découragement, pour sa patience, sa compréhension et ses conseils,

Sonia LE GROUMELLEC, pour son soutien tout au long de ces deux années de formation, pour ses conseils et sa bienveillance,

Maryannick LENARDUZZI, pour son soutien, son encouragement et ses conseils,

Clara RODRIGUEZ LEROY, pour ses conseils

Je souhaite également remercier :

Elisabeth THOMASSET et toute l'équipe de formateurs d'Ocellia Grenoble-Echirolles, pour la qualité des enseignements et la bienveillance dans leur accompagnement,

Les collègues de la promotion CAFDES 2020-2022, pour leur soutien et encouragements,

Les membres du CODIR, pour leurs soutien et encouragements,

Les membres du Bureau et Jean-Marc GAMBA, pour m'avoir permis de suivre cette formation,

L'équipe d'encadrement intermédiaire, l'assistante de direction et les équipes de terrain du Pôle « Asile, Accueil et Hébergement » de l'ADATE, pour leur loyauté et pour leur engagement auprès des publics accompagnés,

La cheffe de service Comptabilité et l'équipe des Ressources Humaines de l'ADATE, pour leurs encouragements,

Les mères migrantes isolées à qui je dédie ce mémoire.

Sommaire

Introduction	1
1 L'accueil des mères migrantes isolées en hébergement d'urgence	5
1.1 Les spécificités du public	5
1.1.1 La notion de mère migrante isolée	5
1.1.2 Les facteurs d'exclusion et d'isolement social	10
1.1.3 L'accès au logement subordonné à la régularité du séjour en France	13
1.1.4 Les dispositifs d'hébergement ouverts aux mères migrantes isolées.....	14
1.2 L'évolution des politiques publiques relatives à l'hébergement d'urgence	16
1.2.1 Rappel historique de l'hébergement d'urgence en France : de sa genèse aux années 2000	16
1.2.2 Un accueil inconditionnel et continu pour toute personne en situation de détresse ?	21
1.2.3 L'émergence de la philosophie du « <i>logement d'abord</i> » en Europe.....	23
1.2.4 Le déploiement de la politique « Logement d'abord » en France au détriment de l'hébergement d'urgence : l'exemple de l'Isère.....	24
1.3 L'Association ADATE et son service HUDC	25
1.3.1 L'ADATE – un acteur incontournable de l'accueil des étrangers en Isère	25
1.3.2 Le service d'Hébergement d'Urgence Droit Commun.....	28
1.3.3 Les caractéristiques du public accueilli.....	30
2 Diagnostic et enjeux pour le service HUDC dans le cadre de la Trajectoire 2022-2024	35
2.1 Un cadre imprécis et insécurisant	35
2.1.1 Un accueil inconditionnel : sujet à interprétations	35
2.1.2 Des missions et objectifs à redéfinir avec le financeur.....	38
2.1.3 Des moyens limités et en réduction	40
2.2 Les causes du dysfonctionnement	42
2.2.1 L'inadéquation de l'offre de service actuelle avec les spécificités du public	42

2.2.2	L'absence d'articulation avec les objectifs de la politique de « Logement d'abord »	44
2.2.3	Une application partielle des outils issus de la loi 2002-2.....	45
2.2.4	L'absence d'instances d'expression et de participation des personnes accueillies : le concept du développement du pouvoir d'agir.....	49
2.3	Les pistes d'amélioration pour réduire les risques d'isolement social et favoriser l'insertion et l'autonomie.....	50
2.3.1	Des modes d'hébergement à diversifier	51
2.3.2	Une offre d'accompagnement à adapter aux spécificités des mères migrantes isolées	54
3	Promouvoir l'insertion et l'autonomie des mères migrantes isolées par une offre de service diversifiée.....	55
3.1	Une offre d'hébergement diversifiée	55
3.1.1	La création d'un hébergement regroupé – un Foyer pour mères migrantes isolées	56
3.1.2	La mobilisation des ressources internes et des bailleurs sociaux.....	58
3.1.3	Le maintien d'une partie du parc d'hébergement en diffus	61
3.2	Une offre d'accompagnement orientée vers l'autonomie et l'insertion ...	62
3.2.1	Un accompagnement à la parentalité pour développer l'autonomie	63
3.2.2	Un accompagnement linguistique et socio-professionnel pour développer l'autonomie et le pouvoir d'agir	65
3.2.3	Un accompagnement juridique pour régulariser le séjour.....	68
3.3	L'accompagnement au changement – le rôle du Directeur	69
3.3.1	Une communication interne forte visant à impulser le changement.....	69
3.3.2	La mobilisation des équipes par l'écriture du projet de service.....	73
3.3.3	La mobilisation du partenariat interne et externe.....	73
3.3.4	L'évaluation du projet.....	75
	Conclusion.....	79
	Bibliographie.....	81
	Liste des annexes.....	89
	Annexe 1 : Organigramme de l'ADATE.....	I

Annexe 2 : Parc d'hébergement du service HUDC	III
Annexe 3 : Places d'hébergement d'urgence en Isère	V
Annexe 4 : Arbre à problème.....	VII
Annexe 5 : Rétroplanning plan d'action : Diagramme de Gantt.....	IX
Annexe 6 : Tableau des effectifs (service HUDC).....	XI
Annexe 7 : Budget prévisionnel 2023 et 2024 (service HUDC).....	XIII
Annexe 8 : Process « Logement » de l'ADATE (extrait).....	XV

Liste des sigles utilisés

ADATE : Accompagnement et Dignité de l'Accueil de Tous les Etrangers

AHI : Accueil, Hébergement, Insertion

AME : Aide Médicale d'Etat

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

ASF : Allocation de Soutien Familial

ASL : Atelier Socio-Linguistique

AVDL : Accompagnement Vers et Dans le Logement

BOP : Budget Opérationnel de Programme

BPI : Bénéficiaire de la Protection Internationale

CA : Conseil d'Administration

CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental

CESEDA : Code d'Entrée et de Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile

CESF : Conseiller en Economie Sociale et Familiale

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CIR : Contrat d'Intégration Républicaine

CMP : Centre Médico-Psychologique

CNLE : Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale

CODIR : COmité de DIRection

COFIL : COmité de PILotage

CNLE : Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale

CSE : Comité Social et Economique

CVS : Conseil de la Vie Sociale

DAHO : Droit A l'Hébergement Opposable

DALO : Droit Au Logement Opposable

DDETS : Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités

DREES : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques

EJE : Educateur Jeunes Enfants

ETP : Equivalent Temps Plein

FEANTSA : Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri

FLE : Français Langue Etrangère

GAM : Grenoble-Alpes Métropole

GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences

HAS : Haute Autorité de Santé

HUDA : Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile

HUDC : Hébergement d'Urgence Droit Commun

IIDRIS : Index International et Dictionnaire de la Réadaptation et de l'Intégration Sociale

IML : InterMédiation Locative

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

MNA : Mineur Non Accompagné

OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

ONPES : Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français

PALHDI : Plan départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des personnes Défavorisées en Isère

PAAH : Pôle Asile, Accueil et Hébergement

PAD : Pôle Accès au Droit

PDC : Plan de Développement des Compétences

PIII : Pôle Insertion, Innovation et Interculturalité

PJM : Pôle Jeunesse et Migrations

PMI : Protection Infantile et Maternelle

RSA : Revenu de Solidarité Active

QSP : Qualité, Sécurité et Patrimoine

SIAO : Service Intégré d'Accueil et d'Orientation

SPADA : Structure de Premier Accueil des Demandeurs d'Asile

TEH : Traite des Êtres Humains

TISF : Technicien de l'Intervention Sociale et Familiale

UE : Union Européenne

UTPT : Un Toit Pour Tous

VAD : Visite A Domicile

Introduction

Directeur d'un Pôle comprenant quatre services d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement de demandeurs d'asile et de personnes en situation d'exclusion au sein de l'association Accompagnement et Dignité de l'Accueil de Tous les Etrangers (ADATE) depuis mai 2020, je suis en charge du développement de l'offre de services en lien avec le projet associatif et la commande publique. L'un de ces quatre services : le service Hébergement d'Urgence Droit Commun (HUDC), accueille majoritairement des mères migrantes isolées en situation d'exclusion sociale. Dans le contexte du déploiement de la politique du « Logement d'abord », je suis confronté à l'impératif de fluidifier le service en favorisant les sorties vers le logement pour un public, qui, paradoxalement, ne peut pas y accéder en raison essentiellement de sa situation administrative et ceci sans pour autant disposer de moyens supplémentaires. A ce titre, je me suis donc intéressé davantage aux difficultés rencontrées par les mères migrantes isolées hébergées par le service : les freins à leur insertion sociale et professionnelle et leur place dans l'accompagnement afin de construire l'accompagnement à leur proposer pour les amener à l'autonomie, leur permettre d'accéder à un logement et s'insérer durablement au sein de la société française.

Dans ce travail de mémoire, je suis confronté à la complexité de l'accompagnement en hébergement d'urgence d'une population bien spécifique que sont les mères migrantes isolées. Le choix de ce public est venu dans le cadre de la restructuration de l'offre de service de l'hébergement d'urgence au sein de l'ADATE, d'une part, que j'ai entreprise après avoir constaté des durées de séjour « anormalement long » et des situations d'isolement social chez ces mères migrantes isolées ; de véritables questions éthiques se sont également posées, d'autre part, dans le contexte du déploiement progressif de la politique de « Logement d'abord » en France dont les retours d'expérience dans d'autres pays sont incontestablement très positifs.

Néanmoins, certaines questions se posent comme celles du remplacement progressif des hébergements d'urgence en dispositifs « Logement d'abord » pour lesquels ce public n'est pas admissible, de l'inconditionnalité de l'accueil pour les personnes non régularisées administrativement, ou encore de la sécurité physique et affective de ces familles qui pourraient se voir écarter des solutions d'hébergement.

La grande majorité de mères migrantes isolées espèrent en effet retrouver une vie paisible en France où elles pourront vivre librement et en paix sans devoir être contraintes à se marier, à subir des mutilations génitales ou à devoir assister au même sort auquel sont exposées leurs propres filles sans aucun pouvoir d'agir pour les protéger. Elles désirent toutes vivre dans un pays où elles pourront se prévaloir de la protection de ce dernier, accéder aux études, travailler ou fonder et élever une famille librement. Néanmoins, bien

que certaines reconnaissent qu'elles apprécient le fait de vivre en sécurité et en liberté, les difficultés de reconstruire une vie en France restent importantes. En raison de différences culturelles, ces dernières ne connaissent pas le fonctionnement de notre société avec ses codes sociaux, ses coutumes et ses règles, sans compter les traumatismes subis au pays d'origine ou lors du parcours migratoire qui, très souvent, s'est effectué de manière indigne ou encore les discriminations auxquelles elles peuvent être exposées en arrivant en France. De surcroît, lorsque leur demande de protection est rejetée par les autorités françaises, de plus en plus exigeantes à l'égard des demandeurs d'asile, ces dernières se retrouvent en situation irrégulière sur le sol français souvent enceintes ou avec enfant(s) en bas âge. Un retour au pays n'est cependant pas envisageable pour ces dernières car elles craignent pour leur sécurité ou celle de leur(s) enfant(s). Elles préfèrent ainsi se maintenir en France quitte à ce que ce soit au prix de la clandestinité, de la précarité et de l'isolement social. Tout ceci donne une idée des difficultés que les mères migrantes isolées rencontrent pour trouver leur place dans le système français alors qu'elles sont parfois dans l'incapacité de comprendre et, de fait, d'adopter les normes du pays d'accueil. En réalité, bien que cela puisse sembler un peu simpliste, elles n'espèrent qu'une chose : rester durablement en France pour leur sécurité et celle de leur enfant.

L'accueil des mères migrantes isolées en France est un sujet sensible et fait l'objet de controverses et de paradoxes. Bien que le droit d'asile demeure un droit fondamental, la protection accordée aux demandeurs d'asile, est devenue, depuis le début des années 2000, beaucoup plus restrictive et soumise à de nombreuses vérifications. Les demandeurs d'asile doivent à la fois prouver qu'ils sont exposés à un danger au pays d'origine et qu'ils ne peuvent pas se prévaloir de la protection de ce dernier. Seul un tiers des personnes demandant l'asile en France arrive à obtenir une protection internationale et à accéder au droit commun. Néanmoins, les deux tiers restants ne font pas pour autant le choix de retourner dans leur pays d'origine et ne sont pas expulsés du territoire français. Souvent privés d'accès aux dispositifs de droit commun du fait de l'irrégularité de leur séjour, l'Etat se retrouve dans l'obligation de mettre en œuvre des moyens pour assurer, à minima pour les plus vulnérables, une mise à l'abri et un accompagnement social au sein des dispositifs d'hébergement d'urgence dont l'accueil est inconditionnel conformément à la législation en vigueur. Toutefois, sans régularisation de leur séjour, ces publics restent longtemps dans ces dispositifs sans issue quant à leur insertion sociale et professionnelle. Au regard des spécificités du public accueilli au service HUDC, majoritairement composé de mères migrantes isolées, je me suis interrogé sur l'adéquation de l'offre de service proposée et les besoins de ce public. L'enjeu est l'adaptation de l'offre de service pour mieux prendre en compte les facteurs d'isolement social des femmes migrantes et apporter des réponses adéquates pour lever les freins à leur autonomie, à leur insertion sociale et professionnelle.

Dans une première partie de mon travail de mémoire, je m'attacherai à contextualiser la situation des mères migrantes isolées en hébergement d'urgence en apportant les définitions des différentes notions, en m'intéressant à l'évolution des politiques publiques d'hébergement d'urgence en France et en présentant le service HUDC au sein de l'association gestionnaire.

La seconde partie sera dédiée à un diagnostic de l'offre de service actuelle dans le contexte du déploiement de la politique de « Logement d'abord », ce qui me permettra de relever les forces et les faiblesses du fonctionnement actuel du service ainsi que les opportunités et les menaces afin d'identifier les clés de réussite du projet.

Dans une troisième partie, je présenterai les grands axes retenus pour diversifier l'offre de service actuelle afin de promouvoir l'autonomie et l'insertion des mères migrantes isolées en France.

1 L'accueil des mères migrantes isolées en hébergement d'urgence

1.1 Les spécificités du public

1.1.1 La notion de mère migrante isolée

Pour pouvoir définir ce que j'entends sous le terme de « *mère migrante isolée* », il est nécessaire dans un premier temps de délimiter les notions de « *mère isolée* » et de « *migrant* ». Les différentes définitions des deux notions dans les textes officiels et la littérature scientifique permettront de poser le sens de ces terminologies.

A) La notion de mère isolée

La notion de « *mère isolée* » est un concept relativement récent et, à ce jour, il n'existe pas vraiment de consensus au niveau international et même européen sur une définition communément admise. Les définitions varient en fonction du contexte social, culturel et politique de chaque pays. « *L'âge des enfants, les droits et devoirs des parents isolés (législation autour divorce, division du travail au sein de la famille) et le poids de la religion sont autant de facteurs spécifiques qui participent à la différenciation des définitions* »¹.

Au niveau de l'Union européenne, le 25 novembre 2011, suite à l'adoption d'un rapport d'initiative sur la situation des mères isolées, le Parlement européen invite la Commission et les États membres à mettre en place, au niveau européen, un ensemble de mesures destinées à aider les mères qui élèvent seules leurs enfants. A ce propos, dans le cadre d'une question parlementaire, un député européen a demandé à la Commission européenne d'apporter une définition de la notion de « *mère isolée* ». Dans sa réponse du 01 février 2012, la Commission répond toutefois que « *conformément à l'article 153 du Traité de l'UE, l'UE peut soutenir et compléter les activités des États membres dans des domaines tels que la lutte contre l'exclusion sociale et la modernisation des systèmes de protection sociale. En particulier, il peut soutenir des mesures visant à encourager la coopération entre les États membres par des initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de bonnes pratiques, à promouvoir des approches innovantes et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ». Par

¹ LERAY F., 2010, « Les mères seules et leurs espaces de vie : mobilités résidentielles et pratiques quotidiennes de l'espace des femmes seules avec enfant(s) en Bretagne », p. 40, *Géographie*, Université Rennes 2, Université Européenne de Bretagne

conséquent, la Commission conclut qu'elle « *n'a pas l'intention d'introduire une définition juridique des mères isolées* »² au niveau européen.

En France, c'est d'abord l'INSEE, dans les années 1970, qui donne une première définition non pas d'une mère isolée mais d'une famille monoparentale. Selon ce dernier, « *la famille monoparentale est une famille composée d'un père ou d'une mère vivant seule avec son ou ses enfants* »³. Dans sa définition, l'INSEE retient donc un critère de co-résidence. Le parent isolé ne partage pas sa résidence principale avec une autre personne, qu'elle soit ou non le conjoint du parent isolé ou qu'elle ait ou non un lien de parenté avec l'enfant. Il est la personne de référence du ménage. Au niveau législatif, par une loi du 10 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille, le législateur évoque pour la première fois dans un texte législatif et donne une définition du terme « *parent isolé* ». Selon le législateur, « *sont considérées comme parents isolés [...], les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants* »⁴. Cette disposition a été par la suite intégrée dans le Code de la sécurité sociale à l'article L. 543-10. On constate que le législateur retient plutôt un critère d'isolement dans sa définition de parent isolé et non pas le critère de co-résidence. Néanmoins, le législateur complète sa version initiale et, dans la version en vigueur depuis le 01 janvier 2016, il rajoute une condition d'absence de vie maritale du parent isolé. La définition de « *parent isolé* » est ainsi aujourd'hui codifiée à l'article L. 262-9 du Code de l'action sociale et des familles.

Au regard des définitions évoquées précédemment, je retiendrai que sous le terme de « *mère isolée* », il faudra ainsi entendre une femme veuve, divorcée, séparée, abandonnée ou célibataire qui assume seule la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants et qui ne vit pas maritalement avec une autre personne adulte qu'il s'agisse d'un nouveau mariage, d'une union civile ou d'un concubinage. Dans ce cadre, lorsqu'un adulte élève un ou plusieurs enfants et partage un habitat – un hébergement, une résidence, un appartement, une maison avec une autre personne adulte ayant elle aussi des enfants, son statut est considéré comme parent isolé.

² ANDOR L., 2012, Réponse écrite de la Commission européenne à une question parlementaire des députés européens Dimitar Stoyanov et Slavi Binev, question n° E-011804/2011, disponible sur Internet : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2011-011804-ASW_FR.html

³ INSEE, 2020, Définition de Famille monoparentale, disponible sur Internet : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1936>

⁴ LOI n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille, Journal officiel, n° 0160 du 10 juillet 1976, p. 4149

B) La notion de migrant

Le terme migrant, quant à lui, fait l'objet de multiples controverses et d'interprétations souvent erronées. On parle souvent d'étrangers, d'immigrés, de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection internationale, de demandeurs d'asile, de clandestins ou de sans-papiers etc. Pour mieux comprendre ce que je retiens comme sens du terme « *migrant* », je souhaite apporter en amont quelques précisions sur chacune des notions susmentionnées.

Selon la définition de l'INSEE, un étranger est une personne qui réside en France et ne possède pas la nationalité française, soit qu'elle possède une autre nationalité (à titre exclusif), soit qu'elle n'en ait aucune (c'est le cas des personnes apatrides). Les personnes de nationalité française possédant une autre nationalité (ou plusieurs) sont considérées en France comme françaises. Par ailleurs, un étranger n'est pas forcément un immigré, il peut être né en France (les mineurs notamment). A la différence de celle d'immigré, la qualité d'étranger ne perdure pas toujours tout au long de la vie. On peut tout à fait devenir français par acquisition, sous réserve que la législation en vigueur le permette, et ne plus être considéré comme étranger⁵.

Concernant le terme d'immigré, selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'Intégration, est considérée comme un immigré, une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France de manière durable. Les personnes nées françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas comptabilisées. Les populations étrangères et immigrées ne se confondent pas totalement : un immigré n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, comme on a pu le voir précédemment, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs) et donc ne sont pas considérés comme immigrés. L'INSEE précise que « *la qualité d'immigré est permanente : un individu continue à appartenir à la population immigrée même s'il devient français par acquisition. C'est le pays de naissance, et non la nationalité à la naissance, qui définit l'origine géographique d'un immigré* »⁶.

Le terme de réfugié recouvre quant à lui une définition juridique précise qui relève du droit international. L'article 1 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés définit un réfugié comme « *une personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle a sa résidence habituelle, et qui du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques*

⁵ INSEE, 2020, Définition d'Etranger, disponible sur Internet : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1198>

⁶ INSEE, 2020, Définition d'Immigré, disponible sur Internet : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1328>

crain avec raison d'être persécutée et ne peut se réclamer de la protection de ce pays ou en raison de ladite crainte ne peut y retourner ». Le statut de réfugié confère à la personne un statut juridique protecteur. Du fait de la Convention de Genève, ratifiée par 145 pays dont la France, le réfugié ne peut être renvoyé dans son pays d'origine car cela aurait potentiellement des conséquences sur sa vie et sa liberté. Aujourd'hui, on parle en France plutôt d'une personne bénéficiaire de la protection internationale qui englobe le statut de réfugié mais aussi les personnes placées sous le régime de la protection subsidiaire – un régime issu de la législation européenne qui a inclus les personnes dont la vie est menacée du fait d'un conflit armé généralisé, les victimes de torture ou de traitement inhumain ou dégradant et enfin les personnes condamnées à une peine de mort ou risquant une exécution.

Le terme de demandeur d'asile est en revanche plus récent et ne trouve pas ses origines dans la Convention de Genève bien que souvent confondu avec le terme de réfugié. Il s'agit d'une personne qui a quitté son pays d'origine, a demandé l'asile dans un autre pays que le sien et est en attente de l'octroi d'une protection par le pays d'exil. Karen AKOKA, chercheuse à l'Institut des Sciences Sociales du Politique et maître de conférences en science politique à l'Université Paris Nanterre, précise qu'il s'agit en effet d'une construction artificielle élaborée dans la seconde moitié des années 1980 par certains Etats dont la France qui ont décidé de créer une sorte de sas avant d'accéder au statut de réfugié pour mieux filtrer les « vrais » réfugiés parmi les « faux », considérés plutôt comme des migrants économiques. « *L'image du réfugié devient celle de boat people ou du dissident politique de l'Europe de l'Est à qui le statut conventionnel est systématiquement reconnu, tandis que la figure du demandeur d'asile (le terme apparaît au début des années 1980) devient celle d'un débouté potentiel, souvent venu d'Afrique* »⁷. L'accueil des ressortissants ukrainiens illustre bien les propos de Mme AKOKA. Ces derniers se sont vus automatiquement octroyer une protection dite « temporaire » pour trois ans au niveau de toute l'Union Européenne leur donnant immédiatement accès au marché du travail et au logement contrairement aux demandeurs d'asile qui ne peuvent pas accéder à un logement ou dont l'accès au marché de travail est possible uniquement si l'OFPPRA n'a pas statué sur leur demande d'asile dans les six mois suivant l'enregistrement de la demande.

⁷ AKOKA K., SPIRE A., 2013, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », Pouvoirs, vol. 144, no. 1, pp. 67-77

Le terme « *clandestin* » ou « *sans-papiers* », empreint d'un caractère péjoratif et criminalisant, est quant à lui le plus souvent utilisé pour désigner des étrangers en situation irrégulière. Contrairement à ce que l'opinion publique aurait tendance à croire, selon l'association La Cimade⁸, il s'agit en réalité pour la plupart des personnes en situation irrégulière d'étrangers qui sont entrés régulièrement sur le territoire européen : avec un visa de touriste, d'étudiant ou autre, ou encore en déposant une demande d'asile à leur arrivée. C'est le fait de demeurer dans le pays où ils se trouvent une fois leur visa expiré, parce qu'ils n'ont pas pu obtenir le droit d'y séjourner durablement, ou après le rejet de leur demande d'asile, qui les fait classer dans la catégorie des « *sans-papiers* ».

Concernant le terme « *migrant* », en réalité, il n'existe pas de définition juridiquement reconnue. Toutefois, selon les Nations Unies, ce terme désigne « *toute personne qui a résidé dans un pays étranger pendant plus d'une année, quelles que soient les causes, volontaires ou involontaires, du mouvement, et quels que soient les moyens, réguliers ou irréguliers, utilisés pour migrer* »⁹. C'est une définition large qui pourrait tout à fait englober les notions de réfugié, d'immigré, de clandestin voire de demandeur d'asile. C'est la notion de durée de séjour au pays d'accueil qui est au final le critère déterminant pour définir qu'il s'agit de migrants ou pas.

Néanmoins, dans ce travail de mémoire, je retiendrai une définition plus restrictive du terme « *migrant* ». J'entendrai sous ce terme, les personnes étrangères qui ont décidé de s'installer durablement sur le sol français mais dont le séjour n'est pas encore régularisé. Il peut s'agir de demandeurs d'asile déboutés de leur demande, des personnes qui avaient un titre de séjour ou un visa dont la durée de validité a expiré, des personnes qui sont entrées irrégulièrement sur le territoire français et n'ont pas encore entamé des démarches de régularisation ou enfin des personnes qui sont en cours de régularisation.

C) La notion de « *mère migrante isolée* »

Après avoir précisé les définitions des notions de « *mère isolée* » et de « *migrant* », il convient de préciser ce que je définis par le terme de « *mère migrante isolée* ». Au regard des définitions précédemment évoquées, je peux ainsi retenir qu'une « *mère migrante isolée* » est une femme étrangère veuve, divorcée, séparée, abandonnée ou célibataire qui assume seule la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants, qui ne vit pas maritalement avec une autre personne, qu'il s'agisse d'un nouveau mariage, d'une union

⁸ La CIMADE – Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués

⁹ HUSSEIN Z., Haut-Commissaire des Nations-Unies aux Droits de l'Homme, 2014, « Principes et directives recommandés sur les droits de l'Homme aux frontières internationales », *Rapport A/69/277 sur la Protection des migrants*, p.4

civile ou d'un concubinage et qui s'est installée durablement sur le sol français mais dont le séjour n'est pas encore régularisé.

Cette double qualification de mère « *migrante* » et « *isolée* » expose cette dernière à de multiples risques de discrimination et d'exclusion. D'une part, parce qu'il s'agit d'une personne migrante qui peut être sujette à des discriminations. D'autre part, puisqu'il s'agit d'une mère qui assure seule la charge de son enfant et qui est, de ce fait, davantage exposée aux risques de la précarité et de l'exclusion sociale. Il convient donc d'identifier les différents facteurs d'exclusion et d'isolement social auxquels les mères migrantes isolées sont exposées.

1.1.2 Les facteurs d'exclusion et d'isolement social

Dans son rapport du 28 juin 2017 auprès du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), Jean-François SERRES définit l'isolement social comme « *la situation dans laquelle se trouve la personne qui, du fait de relations durablement insuffisantes dans leur nombre ou leur qualité, est en situation de souffrance et de danger* »¹⁰. Parmi les profils identifiés par le CESE, on retrouve les familles monoparentales et les personnes en situation de fragilité économique. De surcroît, la non-maîtrise de la langue française est aussi un facteur aggravant les risques d'exclusion sociale.

Le CESE précise en outre que « *l'isolement social est aussi un facteur aggravant dans des situations de fragilité et de vulnérabilité psychologique : il est une cause d'accélération de la perte d'autonomie et il participe à la dégradation globale de la santé des personnes concernées*¹¹ ».

A) Le traumatisme psychologique lié à l'exil

L'exil est une figure radicale du déracinement qui désigne un départ vécu sous la contrainte et dans la violence. Qu'il s'agisse d'une expulsion, d'une déportation, d'un exil politique ou climatique, c'est un traumatisme aux conséquences psychiques et sociales multiples. La psychologie du traumatisme lié à l'exil représente une clinique spécifique, en particulier chez les personnes fuyant une guerre ou des persécutions et qui ont vécu des événements extrêmes et des traumas cumulatifs, ce qui peut avoir des effets graves sur le plan de la santé. Ce traumatisme peut aussi mettre en évidence des problématiques autour du deuil, de la perte et des difficultés de transmission psychique chez les migrants. Le fait de laisser

¹⁰ SERRES Jean-François, 28 juin 2017, « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », Rapport auprès du Conseil économique, social et environnemental, Rapport et Avis, p.8

¹¹ SERRES Jean-François, 28 juin 2017, « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », Rapport auprès du Conseil économique, social et environnemental, Rapport et Avis, p.6

sa terre natale et son « *chez soi* » contre son gré confronte l'exilé à une perte majeure qui peut entraîner un sentiment de nostalgie et parfois l'inscrire dans une dépression durable.

Les persécutions, la torture, aussi bien au pays d'origine que lors du parcours migratoire, la rupture des liens avec les proches restés au pays d'origine sont souvent à l'origine de ce trauma auprès des personnes exilées. De surcroît, au sein des populations migrantes, les femmes sont tout particulièrement exposées aux violences conjugales et sexuelles. Elles fuient, dans leur grande majorité, des mariages forcés, des violences conjugales, des violences sexuelles, des mutilations sexuelles ou pour mettre en sécurité leur enfant. Elles présentent à cet effet des vulnérabilités plus importantes que les hommes migrants ou les migrants qui se déplacent en famille. Lors du parcours migratoire mais aussi en arrivant sur le territoire européen, elles sont exposées aux violences sexuelles et aux risques d'exploitation sexuelle par des réseaux mafieux.

Les études cliniques et épidémiologiques sont unanimes pour affirmer la grande vulnérabilité de cette population qui présente de nombreux problèmes de santé tant psychiques que somatiques : des troubles anxio-dépressifs, du stress post-traumatique, des ulcères, de l'hypertension, du diabète, de l'hépatite, du VIH... S'instaure ainsi le silence qui envahit l'espace de la relation à l'autre et devient symptôme d'un manque de mots pour dire et décrire la douleur, du fait d'être parties, mais aussi celle d'avoir à poursuivre sa vie ailleurs dans un pays dont elles méconnaissent la culture et les codes sociaux.

B) L'éloignement culturel : la méconnaissance des cultures, des codes sociaux et du système en France et en Europe

Le monde occidental n'est pas toujours facile à comprendre pour les personnes migrantes et notamment pour celles en provenance d'autres continents et en particulier de l'Afrique où la tradition, la famille et la communauté ethnique, religieuse ou autre sont bien plus présentes qu'en Europe caractérisée par l'individualisme et la primauté du droit. Selon le sociologue Emile DURKHEIM, la solidarité mécanique, qui est à l'œuvre dans les sociétés dites traditionnelles, est fondée sur la similitude des comportements des individus et des valeurs de la société. La conscience collective d'appartenir au groupe dicte les conduites des individus et les écarts à la norme sont peu acceptés, à l'inverse des sociétés dites modernes où c'est la solidarité mécanique qui est à l'honneur et dans laquelle la conscience individuelle est première¹². La maîtrise de la langue du pays d'accueil est également souvent un prérequis, et tout particulièrement en France, avant de pouvoir entamer toute autre démarche d'insertion. La méconnaissance de la langue du pays d'accueil, du

¹² DURKHEIM E., 1967, *De la division du travail social*, 8^{ème} édition, Paris : Presses Universitaires de France, 416 p.

fonctionnement de son système et de ses codes sociaux peuvent ainsi mener à l'isolement et à l'exclusion sociale.

En arrivant en France, les mères migrantes isolées sont ainsi confrontées à un autre monde où le rôle de la femme n'est pas celui qu'elles avaient connu dans leur pays d'origine, c'est-à-dire une femme qui peut être émancipée et libre, qui est traitée sur un pied d'égalité avec l'homme, qui travaille et subvient parfois seule aux besoins de sa famille. Ce n'est pas la femme d'Afrique, celle qui reste au foyer, entourée de sa mère, de ses tantes, de ses coépouses, qui l'aident à élever ses enfants et à s'occuper exclusivement des affaires domestiques.

C) La monoparentalité en exil

Selon Marie-Laure CADART, médecin anthropologue et chercheur, « *L'immigration disloque les liens de parenté. Les femmes se trouvent pour la première fois, sans réelle préparation, coupées du groupe familial. La femme devenant mère va devoir assumer seule son nouveau rôle. Cette responsabilité individuelle a quelque chose de totalement inédit pour elle. La migration peut compromettre l'alchimie nécessaire à l'établissement et l'exercice de la fonction parentale. En effet, le groupe culturel nous apprend à devenir parents et nous y prépare très tôt, mais la migration introduit du doute et des remises en question aussi bien implicites qu'explicites de l'exercice de la parentalité au quotidien* »¹³. Le médecin anthropologue précise qu'aussi bien au sud qu'au nord de l'Afrique, « *la femme n'est jamais seule pour les tâches domestiques et le maternage. La situation de migration va créer un isolement qui peut être source de dépression sévère ou de décompensation psychique aux conséquences parfois dramatiques pour les enfants. La monoparentalité ne fait qu'accentuer des dysfonctionnements familiaux et individuels que l'on observe dans la migration. Elle constitue, pour les familles migrantes issues de sociétés traditionnelles, une forme particulière de dysfonctionnement, souvent associée à de multiples ruptures* »¹⁴.

D) La situation administrative complexe

La situation administrative des mères migrantes, enfin, est aussi un facteur important qui peut générer de l'isolement et mener à des exclusions. Nous avons vu précédemment que les personnes admises au séjour en France – les titulaires d'un titre de séjour ou les bénéficiaires d'une protection internationale, peuvent accéder au droit commun, aux différents dispositifs d'insertion, à l'emploi et au logement. Dans le cadre de la signature du Contrat d'Intégration Républicaine avec l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), obligatoire pour toute personne admise à un séjour en France de manière durable,

¹³ CADART M.L., janvier 2004, « La vulnérabilité des mères seules en situation de migration », *Dialogue*, vol. 1, n° 163, p. 65

¹⁴ *Ibid.*, p. 65

ces dernières bénéficient de cours de français pouvant aller de 100 à 600 heures en fonction du niveau initial de leur maîtrise du français et des cours civiques pour comprendre ce qu'est un Etat laïque et de droit, une démocratie, etc.

En revanche, les personnes migrantes en situation irrégulière au niveau du séjour ne peuvent pas accéder aux dispositifs de droit commun, ni au marché du travail. Il n'existe pas non plus de dispositifs spécifiques proposant des cours de français, si ce n'est des cours animés par des bénévoles dans des associations dites « *militantes* ». Et pourtant, ces personnes sont bien présentes sur le territoire français, à la rue, dans les hébergements d'urgence ou chez des tiers. Malgré le renforcement des politiques migratoires visant à lutter contre l'immigration irrégulière, l'Etat présente des difficultés à les éloigner de son territoire principalement du fait de leur vulnérabilité. C'est notamment pour ne pas porter atteinte à leur dignité que l'Etat a néanmoins permis l'accueil de ces personnes dans l'hébergement d'urgence en raison de leurs vulnérabilités. L'accès au logement est resté en revanche réservé aux personnes admises au séjour. Il convient donc à s'interroger s'il n'est pas plus pertinent, au nom du respect de la dignité de ces personnes, de mettre davantage de moyens dans l'hébergement d'urgence pour accompagner les mères migrantes isolées, elles et leur(s) enfant(s) souvent né(s) en France, vers leur intégration au sein de la société française, plutôt qu'elles restent une charge pour l'Etat à long terme en leur offrant uniquement un abri et un accès à l'alimentation et à l'hygiène.

1.1.3 L'accès au logement subordonné à la régularité du séjour en France

Pour pouvoir accéder à un logement en France, toute personne étrangère non ressortissante de l'Union Européenne doit justifier d'un séjour régulier et permanent en France. Le décret n° 2015-1437 du 05 novembre 2015¹⁵ fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution précise que les personnes étrangères doivent justifier notamment d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident dont les bénéficiaires de la protection internationale.

La loi du 5 mars 2007 dite « *DALO* » institue un droit au logement ou à l'hébergement pour les personnes qui ne peuvent y accéder par leurs propres moyens. Au-delà des critères de faibles ressources, le droit au logement s'applique aux personnes de nationalité étrangère selon des conditions de régularité et de permanence du séjour. L'article 1 de cette même loi codifiée à l'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation dispose que « *Le*

¹⁵ MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ. Décret n° 2015-1437 du 5 novembre 2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution. Journal officiel, n° 259 du 07 novembre 2015

*droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence [...], n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir »*¹⁶. Il s'agit encore une fois de personnes titulaires d'un visa long séjour ou d'un titre de séjour dont la liste vient d'être révisée par un arrêté ministériel du 20 avril 2022¹⁷. Cet arrêté rajoute à la liste, les titulaires d'une autorisation provisoire de séjour prévue à l'article L. 425-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il s'agit des victimes de traite des êtres humains et de proxénétisme ayant cessé l'activité de prostitution et s'étant engagées dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

A la lecture des textes réglementaires susmentionnés, il ressort que les demandeurs d'asile et les personnes en séjour irrégulier en sont exclus et ne peuvent donc pas accéder à un logement en France. Des dispositions spécifiques prévoient cependant un accès à un hébergement pour ces deux catégories de personnes.

1.1.4 Les dispositifs d'hébergement ouverts aux mères migrantes isolées

Si les mères isolées en demande d'asile ou les bénéficiaires d'une protection internationale, ou titulaires d'un titre de séjour peuvent accéder aux dispositifs d'hébergement qui leur sont dédiés, les mères migrantes isolées (en situation irrégulière au niveau du séjour) ne peuvent en revanche accéder qu'au dispositif d'hébergement d'urgence généraliste (hors dispositif national d'accueil).

Dans le cadre du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et au titre du dispositif national d'accueil coordonné par l'OFII, les demandeurs d'asile ont accès dès leur enregistrement de leur demande d'asile par le guichet unique pour demandeurs d'asile, à une place d'hébergement dédié. Il s'agit des CAES, HUDA, CADA, PRAHDA... Ce sont des dispositifs qui accueillent, hébergent et accompagnent les demandeurs d'asile durant la procédure de demande d'asile. Au terme de cette dernière, les demandeurs d'asile sont soit placés sous la protection de la France, soit déboutés de leur demande d'asile.

Les BPI sont autorisés à se maintenir pendant 3 mois renouvelables une fois, le temps de leur permettre d'entamer leurs démarches d'insertion. Du fait de leur statut administratif (admission au séjour au titre de la protection internationale octroyée), les BPI peuvent accéder à des dispositifs qui leur sont exclusivement dédiés – les centres provisoires

¹⁶ LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, Journal officiel, n° 55 du 6 mars 2007

¹⁷ MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE. Arrêté n° LOGL2211502A du 20 avril 2022 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation. Journal officiel, n° 100 du 29 avril 2022

d'hébergement – des établissements sociaux dont le statut est assimilé à celui d'un CHRS, qui proposent un accompagnement global et renforcé spécifiquement pour les BPI les plus en difficulté (vulnérabilités médicales, absence de ressources pérennes, faible niveau d'autonomie...). La durée de l'accompagnement proposé s'élève à 9 mois, puis 3 mois renouvelables jusqu'à ce qu'il y ait une orientation vers un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté à la situation du BPI. Ces derniers peuvent également accéder au même titre que toute autre personne étrangère admise au séjour en France aux différents dispositifs d'hébergement ou de logement de droit commun.

Les personnes déboutées de leur demande d'asile ne sont en revanche plus autorisées à séjourner en France et doivent quitter le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile dans un délai d'un mois suivant la notification de la décision de rejet définitif de leur demande d'asile, souvent assortie d'une obligation de quitter le territoire français. Pour faciliter le retour de ces personnes au pays d'origine, l'Etat français a mis en place depuis 2007 un dispositif d'aide au retour volontaire piloté par l'OFII¹⁸. Néanmoins, ce dernier reste peu sollicité. Il reste donc pour l'Etat la solution de mettre en œuvre des mesures coercitives visant l'expulsion des personnes déboutées du sol français. Ces mesures sont cependant difficiles à mettre en œuvre car l'Etat français doit apporter la preuve au pays d'origine qu'il s'agit bien de ressortissants de ce dernier alors que la grande majorité des demandeurs d'asile ne dispose pas de documents pouvant établir leur nationalité (carte d'identité, passeport, acte de naissance...). Les personnes déboutées sont ainsi rarement expulsées du territoire français et s'y maintiennent tout en continuant à essayer de régulariser leur séjour en France par le biais de demandes de titre de séjour « *Etranger malade* », « *Parent d'enfant réfugié* », « *Parent d'enfant français* »

Ce sont ces personnes-là, en situation irrégulière, qui sont accueillies, selon des critères de vulnérabilité, en hébergement d'urgence – seul dispositif accessible à ce public car soumis à l'obligation de garantir un accueil inconditionnel que j'expliquerai dans le chapitre suivant. Les mères migrantes isolées se retrouvent du fait de leur état de vulnérabilité dans les hébergements d'urgence où elles peuvent se maintenir avec des délais plus ou moins longs.

Pour comprendre ce que c'est un hébergement d'urgence et les principes et règles qui régissent ce dispositif, je propose ci-après un panorama de la politique d'hébergement en France et de ses évolutions sous l'influence de l'Union Européenne.

¹⁸ BARBAU R., 2012, « Les programmes d'aide au retour dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en France », *Le sujet dans la cité*, vol. 1, no. 1, pp. 10-23

1.2 L'évolution des politiques publiques relatives à l'hébergement d'urgence

Avant de décrire les grands axes de l'évolution de la politique relative à l'hébergement d'urgence, il convient de définir la notion d'hébergement d'urgence. Il s'agit à l'origine d'une mise à l'abri en urgence et à titre gracieux de « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* »¹⁹ par opposition au logement où la personne est locataire ou propriétaire de son habitat.

Un rappel sur les grandes étapes de l'histoire de la politique d'hébergement d'urgence permettra de mieux comprendre son évolution et les enjeux qui se posent de nos jours dans ce secteur.

1.2.1 Rappel historique de l'hébergement d'urgence en France : de sa genèse aux années 2000

On dispose de peu de données relatives à l'hébergement d'urgence de la période d'avant 1945. Dans la période d'après-guerre et tout particulièrement à la fin des années 1980 et début 1990, on constate en revanche le développement d'une politique de l'hébergement d'urgence qui se structure progressivement et qui cherche à donner des réponses d'abord aux urgences vitales, puis aux urgences sociales.

A) L'accueil des mendiants et vagabonds : les années avant 1945

A partir des années 1870, on assiste au développement des asiles de nuit d'origine privée, puis publique, à l'initiative des municipalités. Il s'agissait avant tout d'un abri sur un temps d'accueil très court. Cette modalité d'accueil constitue en effet l'héritage de la règle médiévale dite des « *trois nuits* ». Néanmoins, la courte durée de l'hébergement ne permettait pas de mettre en place un accompagnement continu des personnes accueillies qui se retrouvaient au bout des trois jours voire une semaine de nouveau à la rue, en situation d'errance. Le public était essentiellement composé de mendiants ou vagabonds considérés à l'époque comme un fléau.

A l'origine, on entendait par « *vagabond* » la personne qui erre, le « *gyrovague* »²⁰ et jusqu'à la fin du Moyen Âge voire la fin du XIX^{ème} siècle, la figure du vagabond était souvent associée à celle du mendiant. Pourtant, il s'agissait en effet de personnes qui se

¹⁹ Article L.345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles

²⁰ « Nom donné, dans les premiers temps de l'établissement du monachisme, à des moines qui passaient leur vie à courir de province en province, de cellule en cellule, ne restant que trois ou quatre jours dans le même endroit, et vivant d'aumônes. Etymologie : Du grec, cercle, et le lat. *vagari, errer* ». Source : Dictionnaire de la Langue Française d'Émile Littré

déplaçaient d'un territoire à un autre pour trouver du travail (ex. chantiers de construction de cathédrales) et souvent pour pouvoir payer les frais des déplacements, ils étaient contraints de mendier. Il s'agissait en quelque sorte de personnes migrantes. Parmi les mendiants, en revanche, on pouvait retrouver les « *invalides* » ou en termes plus contemporains les personnes en situation d'handicap, les malades ou les personnes qui ne travaillaient pas et dont le seul revenu était celui gagné par la mendicité.

Les vagabonds et les mendiants étaient pourchassés depuis le XVI^{ème} siècle et passibles de peines très lourdes pouvant aller jusqu'à la pendaison, prévues par le Code pénal de 1810. Cette répression arrive à son apogée durant la période 1880-1890 lors de laquelle commencent à se développer en parallèle des mouvements de compassion et de compréhension envers ces publics qui ont donné la naissance aux premiers hospices, puis asiles de nuit.

Concernant la période d'entre-deux-guerres, les données restent manquantes bien que très probablement l'accueil dans les asiles municipaux ou à l'initiative privée, s'est poursuivi.

B) La mise à l'abri en urgence : les années 1945 – 1960

Si après la période des deux guerres mondiales, « *le vagabondage n'est plus perçu comme un fléau, plutôt comme une échappatoire aux contraintes de la modernité* »²¹, la figure du « *clochard* », préfigurant la personne sans abri, apparaît progressivement sur la scène. Cette notion englobera en son sein une diversité de personnes – les sortants d'institutions (hôpital, prison), les personnes en situation de fragilité psychique ou mentale, les malades, les infirmes, les anciens légionnaires mais aussi des familles entières victimes de la crise de logement et des migrants, principalement des travailleurs nord-africains, impactés également par la crise du logement ou en manque d'hébergements les acceptant.

Néanmoins, à cette époque-là, il n'existe encore aucune politique publique nationale d'hébergement. Cette dernière demeure déléguée aux municipalités et aux initiatives associatives. Il s'agit à nouveau des asiles de nuit qui sont de plus en plus vétustes et inadaptés et quiaturent progressivement. Vétustes tout d'abord, car ces asiles dataient du XIX^{ème} siècle et n'étaient pas entretenus, ni rénovés. Inadaptés ensuite, car la règle des « *trois nuits* » restait en vigueur pour pouvoir permettre une rotation et éviter une saturation. De plus, l'hébergement familial n'existait pas à l'époque, ce qui conduisait souvent à la dislocation des liens familiaux – d'un côté le père orienté sur un foyer pour hommes seuls, de l'autre, la mère et l'enfant pris en charge par l'Assistance Publique. Insuffisants enfin, car la crise du logement et la reprise de l'immigration de travail sans pour autant prévoir

²¹ GUESLIN A., 2013, D'ailleurs et de nulle part. Mendiants, vagabonds, clochards, SDF et France depuis le Moyen Âge, Paris : Fayard, p. 273

une offre d'hébergement adaptée pour ces derniers engendrent une saturation de l'offre existante.

« *Mes amis, au secours ! Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à 3 heures [...]. Devant l'horreur, les cités d'urgence, ce n'est même plus assez urgent* ». C'est ainsi que l'abbé Pierre, le 1^{er} février 1954, fait appel à l'Etat pour l'alerter sur l'urgence à trouver une solution d'abri pour les personnes sans domicile fixe, notamment pendant l'hiver, ce qui va donner naissance des premiers centres d'hébergement d'urgence dont le plus connu est le Foyer Notre Dame à Lyon.

C) L'époque de la « *réadaptation sociale* » : les années 1960 – 1975

Dans les années 1960-1970, la tendance s'inverse en partie grâce à des politiques de construction massive de logements, de cités de transit pour les familles les plus en difficulté ou d'origine étrangère et des foyers Sonacotra pour migrants dits « *isolés* »²². La pauvreté devient moins visible. On considère à cette époque qu'elle est vouée à disparaître grâce à la prospérité économique et le développement de l'Etat Providence. L'aide sociale à l'hébergement, créée suite à l'appel de l'abbé Pierre, augmente ses capacités de financements des initiatives privées. Contrairement à la période précédente, les besoins en hébergement sont en baisse alors que les moyens alloués pour y faire face, augmentent. Le travail social connaît ainsi un essor important et la croissance des moyens en travail social combinée avec la baisse des besoins permet le développement d'une nouvelle approche qualitative et personnalisée et non plus quantitative fondée sur la rotation des flux. Les centres d'hébergement développent le recours à des médecins, des infirmières, des travailleurs sociaux. L'action se spécialise en fonction des publics accueillis avec le développement des foyers pour migrants, pour femmes, pour familles ou pour personnes en fragilité psychique.

Peu à peu, en particulier avec l'adoption de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales²³, le secteur de l'hébergement commence à se professionnaliser. Dans un contexte où l'offre est devenue supérieure à la demande, la mise à l'abri en urgence devient facilement opérable et accompagnée de réponses « *sur-mesure* ».

²² BLANC-CHALEARD M.-C., 2016, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Histoire contemporaine, Paris : Publication de la Sorbonne, 464 p.

²³ LOI n°75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, Journal officiel, n° 151 du 1^{er} juillet 1975, p. 6604

D) Le retour de « l'urgence – frénésie » : les années 1980 – 2005

Avec la crise pétrolière dans les années 1970, on assiste à une dégradation du contexte économique en France avec une montée importante du chômage. En réponse, l'Etat met en place, à partir de 1983-1984, les premiers plans gouvernementaux de lutte contre la pauvreté-précarité qui favorisent la croissance des associations financées, en particulier celles répondant aux urgences sociales, ce qui rend à nouveau visible le phénomène du sans-abrisme. On assiste à nouveau à un retour du quantitatif et de l'urgence, voire d'une « urgence-frénésie » désormais fondée sur le principe de « réactivité » au sens où l'action publique s'organise pour longtemps autour d'équipes mobiles chargées d'éviter que des personnes meurent à la rue²⁴. C'est ainsi que naissent, à titre expérimental, les premières maraudes socio-sanitaires à Paris à l'initiative de la Croix rouge française et de l'Emmaüs en 1985 et 1986. On assiste à une coopération étroite entre pouvoirs publics et associations qui se manifeste par la multiplication des centres d'hébergement d'urgence hivernaux. Les hommes ivres, auparavant refusés, sont également désormais acceptés. Ce sont les prémices de ce qu'on va appeler plus tard un accueil inconditionnel. En 1986-1987, le collectif « Solidarité-Paris » pose l'embryon du « 115 » permettant de connaître à tout moment le nombre et le lieu des places disponibles. Le législateur quant à lui pose la première pierre du droit au logement par une loi du 31 mai 1990 dite « Loi Besson » qui dispose à son article 1 que « garantir un droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation »²⁵. A la demande de l'abbé Pierre, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées est créé en 1992.

Néanmoins, les critiques continuent de s'intensifier dans les années 1990 soulevant le caractère précaire de l'hébergement d'urgence consistant à ne gérer le sans-abrisme que quatre à cinq mois par an. Il est de plus en plus plébiscité que les hébergements soient plus durables et que leurs bénéficiaires soient mieux accompagnés. Pourtant deux éléments de contexte vont complexifier la tâche des pouvoirs publics. D'une part, la politique de dés-hospitalisation psychiatrique et l'augmentation du nombre des migrants en centres d'hébergement d'urgence qui aggravent les tensions du parc d'hébergement. D'autre part, le vagabondage et la mendicité sont dépénalisés en 1992 et 1994 et il n'est plus possible comme auparavant de conduire un sans-abri de force dans un centre d'hébergement. Le fait de ne plus être considérés comme des délinquants mais plutôt comme des victimes, a

²⁴ GARDELLA E., 2014, « Secourir les sans-abri en détresse. La norme d'inconditionnalité dans l'urgence sociale », in Axelle Brodiez-Dolino, Isabelle von Bueltzingsloewen, Benoît Eyraud, Christian Laval et Bertrand Ravon (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales : de l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 233-260

²⁵ LOI n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, Journal officiel, n° 127 du 2 juin 1990, p. 6551

des répercussions sur l'occupation de l'espace public. Au lieu de se cacher pour ne pas être « ramassé », il devient stratégique de se rendre visible pour obtenir l'assistance.

Dans ce contexte, la politique de l'urgence sociale, organisée au niveau départemental sous l'autorité de l'État, s'est progressivement élaborée autour de plusieurs dispositifs : une plateforme téléphonique – le 115, destinée à orienter les personnes vers des hébergements d'urgence, le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) qui porte comme objectif de centraliser les offres et demandes d'hébergement et de logements adaptés, des hébergements d'urgence, des accueils de jour ainsi que des maraudes. Ces dispositifs ont été institutionnalisés par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Cette dernière instaure pour la première fois une approche globale du sujet érigeant la lutte contre les exclusions comme un « *impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation* »²⁶. On assiste toutefois au retour de « la règle des trois nuits » et au fort *turn over* dans les centres d'hébergement qui sont soumis à une forte pression. Si cela permet effectivement d'accueillir davantage de personnes, cette règle empêche tout parcours de « (ré)insertion » tant prônée par les pouvoirs publics depuis la fin des années 1980.

E) Les débats publics 2005-2009 : de la mise à l'abri vers un accueil inconditionnel et continu

Dans la première moitié des années 2000, les débats s'intensifient sur la scène publique. A partir de 2002, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées analyse les difficultés structurelles à la mise en œuvre du droit au logement et en tire la conclusion qu'il est nécessaire de le rendre opposable, à l'image du droit à la santé ou à l'éducation. En 2003, le mouvement associatif se rassemble au sein d'une Plateforme pour le droit au logement opposable et mène un travail important de lobbying auprès des décideurs politiques qui porte ses fruits en 2006 à l'approche de l'élection présidentielle. Au lendemain des élections, par une loi du 5 mars 2007²⁷ dite « DALO », le législateur instaure un droit au logement opposable mais aussi un droit à l'hébergement opposable avec deux principes majeurs qui consacrent un accueil inconditionnel et continu de l'hébergement.

²⁶ LOI n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, Journal officiel, n° 175 du 31 juillet 1998, p. 11679

²⁷ LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, Journal officiel, n° 55 du 6 mars 2007

1.2.2 Un accueil inconditionnel et continu pour toute personne en situation de détresse ?

La loi du 5 mars 2007 consacre le droit pour toute personne sans abri et en situation de détresse, d'avoir accès à une solution d'hébergement. La jurisprudence, de son côté, va consacrer le droit d'accès à un hébergement en tant que liberté fondamentale avant d'apporter une interprétation plus restrictive en limitant l'obligation pour l'Etat d'accueillir toute personne sans abri et en situation de détresse à une obligation de moyens et non pas de résultat.

A) Une obligation pour l'Etat depuis 2009

Dans son article 4, la loi du 5 mars 2007 dispose que « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* »²⁸.

L'institution d'un droit à l'hébergement opposable concomitamment au droit au logement opposable est en effet le fruit d'un compromis entre les pouvoirs publics et les associations qui luttent contre le mal-logement pour prendre en compte le cas des personnes en situation administrative incomplète. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite « *loi MOLLE* » complète cette disposition en précisant à son article 73 que « *toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* »²⁹. Aujourd'hui le principe d'inconditionnalité est codifié à l'article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles. L'article L. 345-2-3 du même code érige un principe de continuité (à savoir le droit au maintien en hébergement) et de stabilité de l'hébergement. La personne hébergée peut ainsi se voir orienter vers une autre structure mais, selon les textes, elle ne doit pas être remise à la rue.

B) La consécration jurisprudentielle du droit d'accès à un hébergement en tant que liberté fondamentale

C'est sur la base des textes présentés précédemment que le juge administratif consacre, à travers sa jurisprudence, un droit d'accéder à un hébergement d'urgence pour les personnes sans abri et de s'y maintenir jusqu'à une orientation vers une solution d'habitat stable et adaptée à leurs besoins. Par un arrêt du 10 février 2012, le Conseil d'Etat consacre

²⁸ Ibid.

²⁹ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Journal officiel, n° 73 du 27 mars 2009

ce droit en tant que liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. Le juge considère « *qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée* »³⁰.

Le fait pour le Conseil d'Etat de reconnaître le droit à un hébergement en tant que liberté fondamentale accorde des garanties procédurales plus favorables aux personnes lésées qui pourront dorénavant saisir le juge administratif d'un référé-liberté lorsque l'Etat n'a pas mis à leur disposition un hébergement d'urgence. Le juge administratif doit dans ce cadre délibérer dans un délai de 48 heures à la différence du référé-suspension où le juge doit délibérer dans un « *délai raisonnable* ».

On peut noter également que la juridiction administrative opère une interprétation stricte de l'article L. 345-2-2 du CASF en précisant le caractère cumulatif de la « *situation de détresse médicale, psychique et sociale* ». C'est à ce titre que le législateur interviendra par une loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite « *loi ALUR* » pour réaffirmer, d'une part, le principe d'inconditionnalité et pour modifier, d'autre part, la disposition précitée « *en situation de détresse médicale, psychologique ou sociale* » en affirmant le caractère non cumulatif des critères de détresse.

C) Une obligation de moyens et non pas de résultat

Face à la saturation des dispositifs d'HU, dans cette même décision du Conseil d'Etat, la Haute juridiction administrative a néanmoins dégagé plusieurs éléments dont le juge doit tenir compte dans son contrôle. Parmi ces éléments, on retrouve l'appréciation des « *diligences accomplies par l'administration* » en tenant compte « *des moyens dont elle dispose* ». La saturation avérée des capacités d'hébergement malgré une augmentation de ces dernières est un argument que les juges administratifs ont tendance à admettre. Par ailleurs, la jurisprudence admet également un principe de priorisation des demandes face à la saturation du parc HU. Cette « *priorisation* » est la conséquence directe du choix du juge de ne reconnaître qu'une obligation de moyens là où la loi impose une obligation de

³⁰ CE, Juge des référés, 10/02/2012, Fofana, n° 356456

résultat. Elle consiste en une hiérarchisation des situations de détresse selon une évaluation particulièrement stricte de leur niveau de gravité. La charge de cette priorisation a été confiée aux SIAO qui se sont vus attribuer le rôle de prescripteurs exclusifs pour tous les gestionnaires d'hébergement d'urgence par une circulaire³¹ de 2010 réaffirmé par l'article 30 de la loi ALUR³².

1.2.3 L'émergence de la philosophie du « *logement d'abord* » en Europe

Les politiques publiques de l'hébergement d'urgence vont être marquées à partir de la seconde moitié des années 2000 par une nouvelle philosophie – celle du « *logement d'abord* ».

A) Genèse aux Etats-Unis : l'expérience New-Yorkaise

C'est en 1992, à New York, que se construit un dispositif innovant appelé « *Housing first* » ou en français « *logement d'abord* » à destination des sans-abris chroniques souffrant de troubles psychiatriques et/ou de troubles liés à l'abus de consommation de toxiques³³. Cette expérimentation, mise en place à l'initiative d'un psychologue clinicien, part du principe que le souhait des personnes suivies en psychiatrie est d'avoir un « *chez-soi* » avant de se soigner et de suivre un traitement. Le but recherché était également de diminuer les allers-retours entre la rue et l'hôpital. En effet, les hébergements proposés ne répondaient pas aux besoins des personnes avec des contraintes telles que l'obligation de soin ou d'abstention aux consommations de drogues ou le caractère temporaire de l'hébergement. Le but était de tester une nouvelle façon de procéder pour pérenniser la situation en logement de ce public. Un logement est donc proposé avec un réel statut de locataire et une mise à disposition de services complémentaires. Les équipes d'accompagnement sont complétées par des travailleurs pairs (ayant une expérience vécue de sans-abrisme) et œuvrent pour le maintien dans le logement sur le principe du « *rétablissement* » personnel. Pendant deux ans, le dispositif New-Yorkais a été évalué laissant apparaître un fort maintien des personnes sans domicile dans le logement – 80 à 88 %³⁴.

³¹ MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER. Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

³² LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Journal officiel, n° 72 du 26 mars 2014

³³ LAVAL C., 2018, « Contexte d'émergence du housing first », *Housing First Au-delà du sans-abrisme et de la psychiatrie, Vie sociale* n° 23-24, pp. 233-238

³⁴ LAVAL C., 2018, « Conclusion générale : questions politiques pour l'après expérimental », *Housing First Au-delà du sans-abrisme et de la psychiatrie, Vie sociale* n° 23-24, pp. 233-238

B) Les grands axes de la philosophie du « *logement d'abord* »

La philosophie commune aux politiques de « Logement d'abord » s'articule autour des principes du choix de l'usager, de la séparation du logement et des services, de l'adaptation des services aux besoins, d'une philosophie axée sur le rétablissement et l'encouragement à l'intégration sociale dans la communauté³⁵. Elle se prétend plus efficace que le parcours dit en escalier : de la rue vers l'hébergement, puis vers le logement de transition avant d'accéder au logement permanent. Elle estime que les modalités d'hébergement sont beaucoup trop contraignantes et les personnes qui y sont hébergées ne s'y maintiennent que pour des courtes durées mettant à mal le parcours d'accompagnement vers l'autonomie les menant à des ruptures et à des recommencements éternels. Dans le cadre de la philosophie du « *logement d'abord* », un logement est proposé de suite avec un réel statut et des obligations de locataire et avec le soutien intensif d'une équipe pluridisciplinaire qui rend visite au domicile ou à l'extérieur au locataire pour le soutenir dans sa démarche de rétablissement personnel³⁶.

C) Le développement progressif en Europe

Au regard du succès incontestable de ce dispositif, la philosophie du « *logement d'abord* » se répand rapidement sur le continent européen³⁷. Parmi les pays pivots de la politique de « Logement d'abord », on peut retrouver la Finlande, le Portugal et l'Ecosse, chaque pays mettant en œuvre cette philosophie selon des approches différentes et à des degrés différents. La Finlande en fait une politique nationale globale en transformant des hébergements regroupés en petits logements³⁸. L'Ecosse préfère un déploiement au niveau local et dans des logements du parc public social. Le Portugal quant à lui confie au secteur privé le déploiement de cette philosophie à titre expérimental et au niveau local et les personnes sont installées dans des petits logements du parc privé.

1.2.4 Le déploiement de la politique « Logement d'abord » en France au détriment de l'hébergement d'urgence : l'exemple de l'Isère

La France décide de rejoindre le mouvement en 2011 par l'expérimentation d'un dispositif dit « *un chez soi d'abord* » sur le territoire de quatre communes – Paris, Lille, Marseille et Toulouse et à destination de personnes sans abri présentant des troubles psychiatriques

³⁵ LAFORCADE M., 2017, « Le rétablissement au cœur des politiques de santé mentale », *Rhizome* n° 65-66, pp. 25-26

³⁶ TSEMBERIS S., 2018, « Housing first : de la rue à un foyer, de son foyer au monde », *Housing First Au-delà du sans-abrisme et de la psychiatrie*, *Vie sociale* n° 23-24, pp 31-52

³⁷ PLEACE N., 2016, « Guide sur le logement d'abord », FEANTSA

³⁸ KAAKINEN J., 2018, « Housing First, le modèle finlandais », *Vie sociale* n° 23-24, pp. 167-174

sévères. Le comité d'évaluation prévu à se prononcer sur ces expérimentations préconise en 2016 une pérennisation du dispositif tout en pointant le nombre insuffisant de logements. C'est ainsi que la France adopte un plan quinquennal pour le « Logement d'abord » pour la lutte contre le sans-abrisme sur la période 2018-2022. Néanmoins, par une circulaire du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du « *Logement d'abord* », le ministre chargé du logement demande aux préfets de département d'entamer une transformation structurelle du parc d'hébergement qui consiste en une baisse progressive des places d'hébergement pour libérer davantage de logements. C'est dans ce contexte que la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS) de l'Isère a demandé aux principaux gestionnaires de dispositifs d'hébergement en Isère de baisser leurs places tout en annonçant une probable baisse des financements, ce qui pose plusieurs questions. D'une part, des questions sur l'accueil et le devenir des mères migrantes isolées qui du fait de leur situation administrative complexe ne peuvent pas accéder au logement. D'autre part, sur le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence, si ce dernier était voué à disparaître au profit du « *logement d'abord* ».

1.3 L'Association ADATE et son service HUDC

1.3.1 L'ADATE – un acteur incontournable de l'accueil des étrangers en Isère

A) Historique : valeurs, missions, territoire

Fondée en 1974 sous l'appellation Association Dauphinoise pour l'Accueil des Travailleurs Etrangers, l'ADATE est une association loi 1901 qui œuvre pour l'accueil, l'accompagnement et l'hébergement des personnes étrangères qui recourent à ses services en Isère, tout en favorisant leur accès aux droits, la médiation linguistique, l'insertion sociale et professionnelle et la lutte contre toutes formes de discrimination. Ses valeurs historiques sont « *Migration* », « *Equité* » et « *Interculturalité* ».

L'ADATE dispose d'une longue expérience qui a forgé ses savoirs et savoir-faire en privilégiant une démarche professionnelle en réseau et partenariat visant la coordination entre les services dont elle est gestionnaire en interne, d'une part, et l'ensemble du tissu partenarial nécessaire et au service de son public, d'autre part. Elle couvre les champs les plus sensibles de la question des migrations : l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des mineurs non accompagnés, l'accès aux droits des étrangers, leur accompagnement en matière de médiation et de soutien à la parentalité, la promotion de la citoyenneté et le développement de ressources en termes d'analyse, de formation et d'actions culturelles en réseaux. Ses actions sont déployées essentiellement à l'échelle départementale (en Isère) mais aussi régionale (en Auvergne-Rhône-Alpes) dans le cadre

d'un groupement solidaire avec d'autres associations pour assurer le premier accueil des demandeurs d'asile et, enfin, à l'échelle nationale pour la sensibilisation et la formation de professionnels et bénévoles au droit des étrangers et au droit d'asile.

Institutionnellement, l'ADATE occupe une place médiatrice entre les autorités publiques, les institutions, la société civile et les citoyens locaux (étrangers ou nationaux). Depuis sa création, cette place se reflète dans la composition de son Conseil d'Administration en termes de collèges (des élus, des institutions, des associations et des personnes qualifiées) et, actuellement, dans son projet associatif.

L'association vient de réviser ses statuts en 2022 pour prendre le nom « *Accompagnement et Dignité de l'Accueil de Tous les Etrangers* ». Cette révision est le fruit d'une volonté politique de l'Association de s'ouvrir davantage à la société civile et aux personnes concernées qu'elle accompagne. Désormais, toute personne qui partage les valeurs de l'Association peut y adhérer et devenir membre de l'Assemblée Générale, chose qui n'était pas possible auparavant car les statuts ne prévoyaient pas de modalités d'adhésion. En second lieu, les nouveaux statuts prévoient que les Présidents des Conseils de la Vie Sociale des établissements et services de l'Association sont désormais membres de droit au sein de l'Assemblée Générale et qu'au sein du Conseil d'Administration doit siéger au moins un représentant des personnes concernées pour faire valoir les intérêts et les besoins de ces dernières.

B) Une nouvelle organisation en pôles pour favoriser la transversalité

En 2020, après avoir presque triplé ses effectifs en six ans, passant de 50 à 130 salariés (127,8 ETP), l'ADATE s'est dotée d'une nouvelle Direction Générale qui a impulsé un processus de révision du projet associatif et de restructuration des services en pôles³⁹. En effet, depuis 2015, la France a développé de nouveaux dispositifs d'accueil des personnes demandant l'asile sur son sol et l'Association a répondu à plusieurs appels d'offre et appels à projet pour répondre aux besoins sur le territoire isérois augmentant ainsi sa taille. Cette augmentation rapide a nécessité une restructuration afin de renforcer certains développements, de mutualiser certaines actions et de favoriser la transversalité et le décloisonnement de certains services dont les missions étaient très similaires mais les pratiques très disparates. C'est ainsi que l'Association s'est restructurée en quatre pôles d'activités :

- Le Pôle « *Jeunesse et Migration* » en charge d'accueillir, d'héberger et d'accompagner vers l'autonomie des mineurs non accompagnés et des jeunes majeurs,

³⁹ Voir Annexe 1 : Organigramme de l'ADATE

- Le Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » que je dirige et qui a pour mission d'accueillir, d'héberger et d'accompagner vers l'autonomie des publics adultes isolés ou en famille en demande d'asile ou en situation d'exclusion,
- Le Pôle « *Accès au Droit* » qui propose un accompagnement juridique en matière de droit des étrangers et de droit d'asile de publics étrangers ou des professionnels qui travaillent avec des publics étrangers,
- Le Pôle « *Insertion, Innovation et Interculturalité* » qui développe des actions d'insertion par la langue, par l'emploi et par l'école ou de sensibilisation de la société civile pour lutter contre toute forme de discrimination.

En 2022, l'Association a décidé de créer un Centre Ressources rattaché à la Direction Générale pour développer la communication externe mais aussi pour développer et structurer une offre de formations et un observatoire sur l'accueil des étrangers en Isère. Un pôle support regroupe enfin les services Comptabilité et Ressources Humaines et le référent Informatique et le service Qualité, Sécurité et Patrimoine sont directement rattachés auprès de la Direction Générale. Le pilotage de chaque pôle est confié à une Direction de pôle placée sous l'autorité de la Direction Générale. Le Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » est celui que je dirige depuis mai 2020.

C) Le pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* »

Le Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » fut le premier pôle créé au sein de l'Association par décision du 24 février 2020 du Conseil d'Administration. A l'issue du processus de recrutement, le Bureau a retenu ma candidature et m'a confié la Direction du Pôle. J'ai pris mes fonctions de Directeur de Pôle le 01 mai 2020.

Après validation du projet de pôle par les instances de l'Association (Direction Générale, Bureau, Conseil d'Administration) et information au Comité de direction (CODIR), au Comité Social et Economique (CSE) et aux professionnels concernés, j'ai entrepris une restructuration des services du Pôle pour harmoniser leur organisation me saisissant de toutes les opportunités qui se présentaient : départs de salariés, mutualisation de postes, harmonisation des fiches de poste, clause de mobilité, réorganisation du travail....

Quatre services ont été regroupés au sein de ce Pôle comprenant 38 professionnels (38 ETP). Chaque service est doté d'un chef de service placé sous ma responsabilité. Il pilote une équipe pluridisciplinaire composée d'assistants de service social, d'éducateurs spécialisés, de conseillers en économie sociale et familiale, de personnel administratif et d'accueil.

Les services du Pôle ont en commun l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile orientés par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) et des

personnes en situation d'exclusion orientées par le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO), en grande majorité d'origine étrangère elles aussi.

Trois des quatre services proposent également une prestation d'hébergement. Le parc d'hébergement est constitué exclusivement de logements en diffus loués par l'ADATE répartis sur les territoires de Grenoble-Alpes Métropole (GAM) et de la Communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI). Son entretien est assuré par les agents techniques du service Qualité, Sécurité et Patrimoine piloté par un chef de service rattaché à la Direction Générale avec lequel je suis lié dans un rapport fonctionnel.

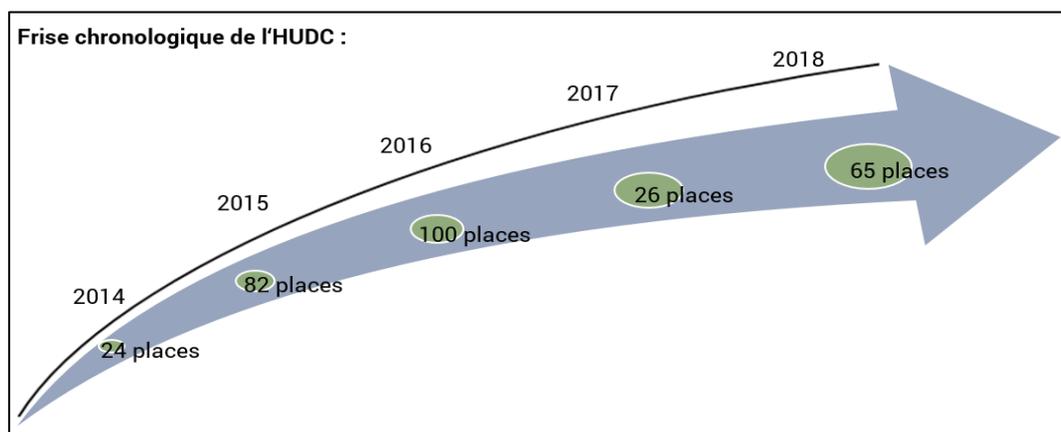
Au niveau du pôle, je réunis deux fois par mois les chefs de service en réunions opérationnelles et une fois par mois en réunions stratégiques que j'anime moi-même et que j'ai appelées réunions de CODIR du Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* ». L'assistante de direction du Pôle anime des réunions administratives une fois par mois avec les assistantes administratives spécialisées des quatre services du Pôle. Je reçois enfin en « *reporting hebdomadaire* » chaque chef de service de manière individuelle pour aborder les questions relatives à l'activité du service qu'il pilote.

1.3.2 Le service d'Hébergement d'Urgence Droit Commun

A) Historique du service – l'émergence d'un service nécessaire

En mars 2015, un dispositif d'Hébergement d'Urgence de Droit Commun (HUDC) a été créé, suite à la pérennisation de 24 places d'hébergement d'urgence ouvertes pour la période hivernale 2014/2015 et a été intégré au sein du Pôle Hébergement d'Urgence (PHU) de l'association composé de deux services – l'HUDC et l'HUDA.

De 2014 à 2018, le service HUDC a augmenté sa capacité d'accueil au gré des pérennisations de places par l'Etat à l'issue de chaque période hivernale pour atteindre une capacité d'accueil de 297 places d'hébergement d'urgence pérennes en 2019. La frise chronologique, ci-dessous, illustre l'augmentation de la capacité d'accueil du service au fil des années.



Le 01/05/2020 le Pôle « *Asile Accueil et Hébergement* » sous ma direction a été créé regroupant en son sein le service PHU et les services SPADA et CADA. En 2021, au regard de la divergence des missions et des publics accueillis, après validation par la Direction Générale et le Conseil d'Administration, j'ai entrepris un travail de restructuration en scindant le service PHU en deux services distincts – HUDA et HUDC, chacun piloté par un chef de service. L'ancien poste de responsable de service PHU a été affecté au service HUDA et renommé en chef de service et un poste de chef de service a été créé pour le service HUDC placé sous mon autorité.

Dans le cadre de la mise en place de la politique de « Logement d'abord », le financeur – la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarité a demandé à l'Association de diminuer les capacités d'accueil du service HUDC de 36 places en 2021 et de 24 places supplémentaires à compter du mois d'octobre 2022. Un travail est actuellement en cours pour atteindre l'objectif de diminution des places.

B) Missions du service

Conformément à son cahier des charges défini par une convention conclue annuellement avec la DDETS, le service HUDC propose de manière inconditionnelle un hébergement temporaire pour des personnes défavorisées sans logement qui ne peuvent pas être hébergées en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou accéder à un logement autonome car leur situation administrative ou financière ne le permet pas. Les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire et d'un accompagnement social continu, leur permettant de se ressourcer et de reconstruire un projet adapté favorisant l'orientation vers des dispositifs de droit commun, et en particulier l'accès à l'emploi et à un logement.

C) Organisation du service

Pour réaliser ses missions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement, le personnel du service HUDC est composé d'un agent d'accueil, de sept travailleurs sociaux – éducateurs spécialisés, conseillers en économie sociale et familiale et assistants de service social et d'une assistante administrative spécialisée. J'ai subdélégué le pilotage de l'équipe à une cheffe de service sous ma responsabilité directe. Elle anime les réunions d'équipe qui ont lieu chaque semaine et j'interviens 2 à 4 fois par an pour informer les équipes sur l'avancement des projets du Pôle et de l'Association.

L'accueil du service est ouvert du lundi au vendredi, sauf le mercredi réservé pour des réunions d'équipe ou avec des partenaires. Chaque travailleur social a en charge d'assurer l'accompagnement de 40 personnes en moyenne en file active. Les modalités d'accompagnement sont sous forme d'entretiens individuels pour la réalisation des démarches administratives, d'interventions à domicile pour l'accompagnement dans le

logement axé sur l'entretien de celui-ci et sur les rapports de cohabitation avec les autres personnes accueillies ou avec le voisinage et enfin d'un accompagnement physique aux différents rendez-vous des personnes les moins autonomes. Le service propose également une distribution de denrées alimentaires et de produits d'hygiène, deux fois par semaine, en partenariat avec la Banque alimentaire de l'Isère et l'Agence des dons solidaires. L'accompagnement individuel est surtout axé sur l'ouverture de droits à une couverture médicale, la scolarisation des enfants et une domiciliation. Néanmoins, pour l'accompagnement aux démarches d'insertion, que ce soit par l'emploi ou par le logement, l'équipe socio-éducative se retrouve bloquée par la situation administrative complexe des personnes accueillies.

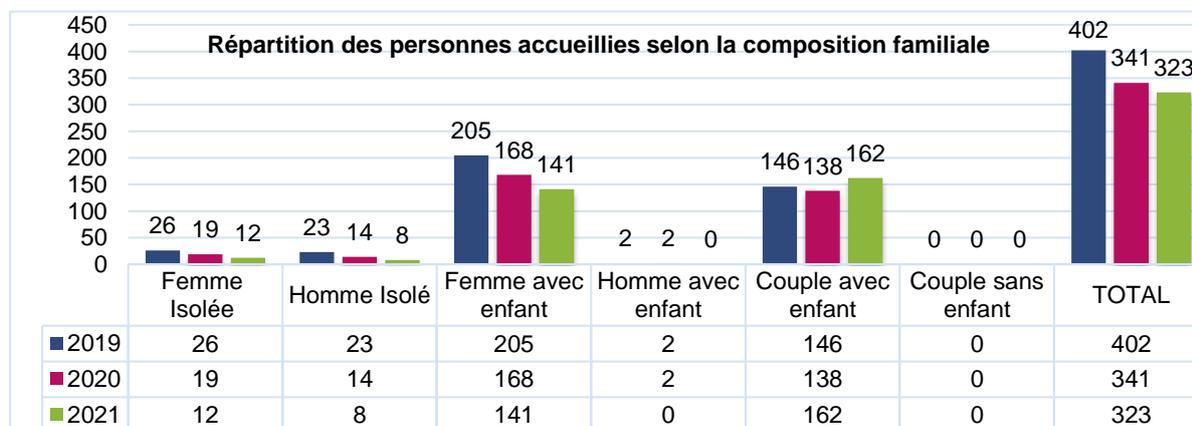
L'hébergement, financé par les fonds d'Etat, se fait sous forme de colocation dans 54 logements allant de T2 à T5 répartis sur tout le territoire de Grenoble-Alpes Métropole que l'Association loue auprès des bailleurs sociaux ou des particuliers et met à disposition à titre gracieux aux personnes accueillies en contrepartie de la signature d'un contrat de séjour et d'un règlement de fonctionnement.⁴⁰

1.3.3 Les caractéristiques du public accueilli

Reconnue pour son savoir-faire en matière d'accompagnement de publics étrangers, l'Association ADATE se voit orienter vers son service HUDC des publics quasi exclusivement étrangers composés majoritairement de femmes avec enfant(s) en bas âge, en souffrance psychologique, en situation administrative complexe et en difficulté quant à la prise en charge de leur(s) enfant(s).

A) Compositions familiales

Orienté par le SIAO (115), principalement sur la base de critères de vulnérabilités, le public accueilli dans le service est constitué majoritairement de femmes seules avec enfant(s) ou des couples avec enfant(s). A ce titre, comme on peut le constater sur le graphique, ci-



⁴⁰ Voir Annexe 2 : Parc d'hébergement du service HUDC

après, sur les trois dernières années (2019-2021), les femmes avec enfant(s) représentaient respectivement 51%, 49% et 44% du public accueilli.

De même, comme indiqué dans la cartographie des âges, ci-dessous, plus de la moitié du public est composée d'enfants de moins de 16 ans sur les trois dernières années respectivement 50%, 52% et 51% du public accueilli. Le grand nombre d'enfants s'explique par le fait que les femmes accueillies au service ont entre 1 et 4 enfants.

Cartographie des âges :

	2019	2020	2021
-16 ans	201	179	165
De 16 à 32 ans	79	60	54
De 33 à 48 ans	101	85	89
De 49 à 64 ans	16	10	11
Plus de 65 ans	5	7	4

B) Origines du public

Au-delà du profil plutôt féminin et jeune du public, la quasi-totalité des femmes accueillies dans le service sont ressortissantes de pays extérieurs à l'Union Européenne (UE). En 2021, sur l'ensemble des 323 personnes accueillies, seulement 6 personnes étaient de nationalité française et 2 de nationalité roumaine. La part des personnes hors UE représentait ainsi 98,5% du public accueilli en 2021.

Concernant le groupe des femmes isolées avec enfant(s) en bas âge, 68% sont originaires de pays de l'Afrique subsaharienne – de la République Démocratique du Congo, du Nigéria, de l'Angola, de la République de Guinée, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire., 19% du Maghreb – de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie et enfin 13% de l'Europe de l'Est – du Kosovo, de l'Albanie et de la Bosnie et Herzégovine.

C) La situation administrative complexe

Comme précisé précédemment, l'Association ADATE est un acteur reconnu en Isère en ce qui concerne l'accompagnement de publics étrangers. Cela peut expliquer en partie, mais nous le verrons plus précisément dans la partie consacrée au diagnostic territorial, que la majorité du public accueilli est d'origine étrangère et, de surcroît, en situation irrégulière au niveau du séjour ou autrement dit en situation administrative complexe. 98,5% du public orienté vers le service en 2021 était en situation administrative complexe – des personnes déboutées de leur demande d'asile ou en situation irrégulière ou en cours de régularisation.

D) Des mères migrantes en situation d'isolement social

D'après les observations recueillies auprès des équipes d'accompagnement et de l'encadrement intermédiaire ainsi que les entretiens effectués avec quelques personnes concernées, je constate que les femmes isolées accueillies dans le service assurent seules pour la plupart la charge de leur(s) enfant(s) qu'il soit issu d'une grossesse désirée ou non. Pendant le parcours migratoire ou en arrivant en France, elles se sont retrouvées en situation de prostitution, ont subi des violences sexuelles ou ont été victimes de Traite des Êtres Humains (TEH). De plus, elles sont dans une situation très précaire et complexe qui ne leur permet pas d'accéder aux dispositifs de droit commun. A cela s'ajoute la barrière de la langue et les divergences culturelles qui ne facilitent pas la gestion de leur vie quotidienne. Enfin, leur vécu en tant que parent peut s'avérer parfois traumatisant (perte d'un enfant, enfant resté au pays ou issu d'une grossesse non désirée...).

De ce fait, ces femmes se retrouvent en difficulté, et/ou peuvent ressentir un certain isolement quant à la prise en charge de leur enfant.

J'ai pu ainsi conclure que ces femmes avaient un besoin important d'accompagnement à la parentalité, à l'accès aux droits, à l'autonomie et à l'insertion socio-professionnelle.

En 2021, 11 femmes isolées avec enfant ont nécessité d'être en lien avec les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) :

- des demandes de prise en charge ponctuelle qui ont conduit au placement temporaire de 3 enfants pendant l'hospitalisation de leur mère ;
- des demandes d'instance ASE afin d'échanger sur des problématiques repérées et de définir des moyens d'action. Celles-ci ont conduit, lorsque cela a été possible, à la mise en place d'aide-ménagères ou d'accompagnements par un technicien de l'intervention sociale et familiale, ou au renforcement des liens avec les services de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) ;
- des demandes d'orientation en centre maternel pour des femmes rencontrant des difficultés dans la prise en charge de leur(s) enfant(s) au quotidien ;
- des mesures de placement en institution ou en famille d'accueil ou des mesures d'action éducative en milieu ouvert.

Par ailleurs, 9 femmes avec enfant(s) sont en parallèle suivies par une association spécialisée pour femmes victimes de Traite des Êtres Humains.

J'observe que nous accueillions également dans le service HUDC des femmes avec enfant(s) qui ne sont pas en lien avec des associations spécialisées mais qui sont en grande difficulté sur les questions de la parentalité et en grande souffrance psychologique due à leur isolement social.

Cette situation d'isolement devient un problème aussi bien pour elles du fait qu'elles n'arrivent pas à poursuivre leurs démarches d'insertion et se retrouvent en souffrance psychique, que pour l'équipe d'accompagnement qui se retrouve démunie et en perte de sens, et enfin pour la direction du service qui doit répondre à des objectifs de fluidité du dispositif.

J'ai pu identifier la présence d'un ou plusieurs facteurs d'isolement social et à degrés différents en fonction de chaque situation : la fuite du pays pour échapper à un mariage forcé ou arrangé, un parcours migratoire traumatisant, des violences physiques et sexuelles, des situations de prostitution sous contrainte de réseaux mafieux, une grossesse non désirée, le déracinement, les différences culturelles avec le pays d'accueil, l'absence de proches au pays d'accueil, l'absence de maîtrise du français, l'absence de garde d'enfant, la situation administrative complexe....

Force est de constater dans cette première partie, la complexité du cadre au sein duquel le service HUDC s'inscrit et auquel, en tant que Directeur, j'ai obligation de répondre. La situation administrative complexe et la situation d'isolement social des mères migrantes isolées constituent un frein à leur insertion sociale et professionnelle. Il est donc difficile de répondre à un objectif de fluidité du service dans un contexte d'évolution des politiques publiques qui mettent l'accent sur l'accès le plus rapidement possible à un logement. Et pourtant, au titre de leur vulnérabilité et non pas de la régularité du séjour, j'ai obligation d'accueillir ces personnes et d'organiser une offre de service qui prend nécessairement en compte les spécificités des mères migrantes isolées. Sans cette condition, le risque serait de rapidement saturer le service et de compromettre sa fluidité.

Dans la partie suivante consacrée au diagnostic du service HUDC et de son environnement, je chercherai à analyser les forces et les faiblesses ainsi que les menaces et opportunités pour identifier les leviers possibles afin d'adapter l'offre de service aux besoins du public et de fluidifier les parcours vers le logement en conformité avec la commande publique.

2 Diagnostic et enjeux pour le service HUDC dans le cadre de la Trajectoire 2022-2024

Après avoir décrit les spécificités du public accueilli et ses vulnérabilités, à savoir les situations d'isolement social des mères migrantes isolées majoritairement avec enfant(s) en bas âge ainsi que la complexité des politiques publiques relatives à l'hébergement d'urgence, un diagnostic du service HUDC et de son environnement s'avère indispensable pour pouvoir identifier les forces et les faiblesses de l'offre de service actuelle. Ce diagnostic me permettra de définir une stratégie pour engager et accompagner les changements nécessaires afin d'aboutir à une offre de service en adéquation avec les besoins du public accueilli et la commande publique.

2.1 Un cadre imprécis et insécurisant

Dans la partie précédente consacrée aux éléments de contextualisation, nous avons pu constater l'évolution importante des politiques publiques relatives à l'hébergement d'urgence et du cadre réglementaire qui s'avère relativement imprécis et insécurisant pour les gestionnaires d'hébergement d'urgence pour plusieurs raisons. En premier lieu, les interprétations du principe de l'inconditionnalité de l'accueil ne donnent pas suffisamment de lisibilité aux gestionnaires d'HU sur les publics à accueillir. En second lieu, les objectifs des missions d'accompagnement restent flous. Enfin, les moyens alloués à l'HU restent limités voire sont en diminution.

2.1.1 Un accueil inconditionnel : sujet à interprétations

L'inconditionnalité de l'accueil en HU reste un sujet d'interprétations bien que la jurisprudence adopte une vision plutôt restrictive dans le sens où les publics accueillis doivent justifier par tout moyen de leur vulnérabilité. Pour autant, elle n'exclut pas les mères migrantes isolées de l'HU du fait de leur situation administrative complexe. C'est le SIAO qui est en charge en France d'orienter les publics vers les centres d'hébergement d'urgence avec la contrainte, face à la saturation du parc HU, de prioriser les publics sur des critères de vulnérabilité.

A) Le SIAO – prescripteur exclusif pour l'accès en hébergement d'urgence

Comme nous avons pu le voir précédemment, les SIAO ont été progressivement institués et généralisés dans les années 2000 sur tout le territoire national. Par une circulaire du 17

décembre 2015⁴¹, les services de l'Etat réaffirment le rôle de prescripteur exclusif du SIAO pour orienter les demandeurs d'hébergement vers les centres d'hébergement d'urgence. A ce titre, dans chaque département, la gestion du SIAO est confiée à un opérateur unique dans le cadre d'une convention pluriannuelle avec le Préfet de département, représenté par la DDETS qui en assure le contrôle. Ceci afin de « *garantir un traitement équitable des demandes, d'améliorer la fluidité entre l'hébergement et le logement et d'améliorer la connaissance des personnes et de leurs besoins* »⁴². Au titre de ces missions d'orientation, ce qui exclut implicitement du choix des profils les gestionnaires d'hébergement, le SIAO doit faire une première évaluation de la situation du demandeur d'hébergement, notamment de son état de vulnérabilité, avant de l'orienter vers un dispositif adapté à sa situation. Le SIAO se voit attribuer également un rôle de coordination de tous les dispositifs d'hébergement et de logement à l'échelle départementale. A cette fin, il est mis en place un système d'information – une base de données appelée SI SIAO dans laquelle chaque gestionnaire d'hébergement déclare et actualise régulièrement les places libres et le SIAO oriente des demandeurs d'hébergement. De plus, en ce qui concerne le département de l'Isère, chaque semaine le SIAO se réunit avec les gestionnaires d'hébergement dans le cadre d'une cellule de régulation lors de laquelle sont abordées individuellement les situations des demandeurs d'hébergement.

B) Face à la saturation, la priorité aux publics vulnérables

Selon les données statistiques issues des rapports d'activité du SIAO de l'Isère pour la période 2015-2021, le taux d'orientation sur l'ensemble des demandes d'hébergement varie entre 22% et 40% pour un parc d'hébergement d'urgence en Isère composé en 2020 de 1329 places⁴³. Les principaux gestionnaires de places HU en Isère sont les associations AJHIRALP (382 places), l'Entraide Pierre Valdo (270 places) et l'ADATE (261 places) qui gèrent, en elles seules, 68% des places HU en Isère. Par ailleurs, 73% des places HU sont concentrées sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole.⁴⁴

Dans son rapport d'activité 2020, le SIAO de l'Isère précise que le parc d'hébergement est soumis à une forte tension – entre 4 et 7 demandes d'hébergement pour une place. A ce titre, le SIAO se voit contraint à prioriser les places non seulement en fonction de l'ancienneté des demandes mais aussi selon des critères de vulnérabilité dont il n'y a pas

⁴¹ MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ. Circulaire n° DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)

⁴² Ibid., p. 3

⁴³ SIAO Isère, 2021, Rapport d'activité 2020, Fondation Boissel, p. 16

⁴⁴ Voir Annexe 3 : Places d'hébergement d'urgence en Isère

de base légale, si ce n'est que dans le CESEDA à l'article L. 522-3 qui stipule que « *L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines* »⁴⁵. En principe, ces dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer dans l'hébergement d'urgence mais dans les hébergements relevant du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Néanmoins, au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 02 février 2012 que nous avons citée précédemment, le SIAO semble appliquer ces critères aux demandeurs d'hébergement. Cela explique le taux d'orientation plus important des femmes enceintes ou avec enfant(s) en bas âge et des femmes victimes de violences ou en situation de prostitution par rapport aux hommes seuls, couples sans enfant ou familles.

C) Un traitement des demandes d'hébergement en Isère en fonction des spécificités de chaque gestionnaire d'HU

Dans le cadre du diagnostic territorial du secteur AHI en Isère, je constate néanmoins des différences de traitement entre gestionnaires d'HU opérées par le SIAO au niveau des orientations. A la lecture du rapport d'activité 2020 du SIAO de l'Isère, il s'avère que seulement 40% du public orienté par le SIAO vers une place d'hébergement d'urgence était en situation irrégulière au niveau du séjour alors que la part des publics en situation irrégulière orientés vers le service HUDC de l'ADATE est de 98,5%⁴⁶. De même, selon l'enquête quadriennale de la DREES auprès des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale pour la période 2017-2020, deux personnes sur trois étaient des ressortissants hors UE qu'elles soient admises ou non au séjour en France⁴⁷.

Il ressort que le service HUDC de l'ADATE se voit orienter quasi exclusivement des publics en situation irrégulière au niveau du séjour, ce qui n'est pas le cas des autres gestionnaires d'HU en Isère qui en accueillent également mais dans des proportions bien moins importantes. Pour autant, ces centres répondent au même cahier des charges que le

⁴⁵ Article L. 522-3 du Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile

⁴⁶ SIAO Isère, 2021, Rapport d'activité 2020, Fondation Boissel, p. 14

⁴⁷ LENGART F., Mars 2021, « Hébergement d'urgence permanent : davantage de familles et des séjours rallongés », *Etudes & Résultats* n° 1184, DREES, pp. 1-6

service HUDC de l'ADATE que je dirige et disposent des mêmes lignes et taux de financements que j'analyserai dans la partie suivante.

2.1.2 Des missions et objectifs à redéfinir avec le financeur

Au titre de sa mission principale, le service HUDC doit assurer une mise à l'abri en urgence à toute personne orientée par le SIAO. Néanmoins, les contours des missions d'accompagnement nécessitent à être précisés avec le financeur au regard des spécificités du public accueilli afin de répondre à l'objectif final de tout centre d'hébergement d'urgence, tout particulièrement avec la mise en place de la politique de « Logement d'abord », qui est l'accès au logement.

A) Assurer une mise à l'abri : objectif premier du service

Le cahier des charges du service HUDC stipule que le service doit « *assurer la mise à l'abri des personnes accueillies dans la cadre du dispositif d'hébergement d'urgence* »⁴⁸ tout en rappelant l'article L. 345-2-2 du CASF stipulant que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à un dispositif d'hébergement d'urgence* »⁴⁹. Comme nous l'avons déjà vu précédemment, en qualité de gestionnaire d'un service HU, je suis dans l'obligation d'admettre toute personne orientée par le SIAO de l'Isère vers le service HUDC et ceci indépendamment de la situation administrative de cette dernière. A ce titre, en premier lieu, je dois organiser une offre d'hébergement dans des logements en diffus situés sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole en veillant que ces derniers soient situés hors zone prioritaire de sécurité. Pour ce faire, j'ai recours à la location de logements du parc public social en contractualisant avec des bailleurs sociaux – Alpes Isère Habitat, Société Dauphinoise de l'Habitat, CDC Habitat et Oxance. Néanmoins, les logements se font de plus en plus rares, tout particulièrement avec la mise en place de la politique de « Logement d'abord », ce qui me contraint de recourir aux particuliers en louant des logements du parc privé dont le coût est plus élevé que dans le parc social.

Conformément aux données de l'INSEE relatives aux prix de l'immobilier, le coût du m² à la location sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole est de 5€ dans le parc public social et de 10€ dans le parc privé, ce qui a un impact important sur le budget du service HUDC. Les logements sont loués par l'association ADATE qui prend aussi en charge les frais annexes comme les charges locatives, les fluides et l'assurance de l'habitation. Les logements sont ensuite mis à disposition à titre gracieux aux personnes accueillies sous forme de colocation, sauf pour les grandes familles qui sont accueillies seules dans un

⁴⁸ Convention 2021 relative au dispositif d'hébergement d'urgence entre la DDETS et l'ADATE

⁴⁹ Article 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles

logement. Dès l'admission au service HUDC, les personnes orientées par le SIAO de l'Isère sont installées dans un logement et un rendez-vous leur a été donné dans les plus brefs délais pour faire un premier diagnostic social et définir l'accompagnement à proposer mais dont les contours restent à redéfinir avec le financeur.

B) Des contours de l'accompagnement à préciser

Dans son préambule, la convention avec la DDETS délimitant le cahier des charges du service HUDC stipule que « *les personnes en hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier [...] d'un accompagnement social continu, leur permettant de se ressourcer et de reconstruire un projet adapté favorisant l'orientation vers des dispositifs de droit commun* »⁵⁰. A cet effet, « *l'hébergement d'urgence s'articule avec l'ensemble des dispositifs d'insertion afin de garantir un accompagnement global de la personne et une continuité dans la prise en charge* »⁵¹. La convention précise en outre que dans le cadre d'un « *accompagnement social global* », le service doit réaliser « *l'ouverture des droits, mettre en place un soutien psychique et socioprofessionnel, une aide alimentaire et un accompagnement sur les problématiques d'insertion sociale et de santé* »⁵². Or, comme nous avons pu l'établir précédemment, le public accueilli au service est à 98,5% en situation irrégulière au niveau du séjour, ce qui ne donne pas accès aux dispositifs de droit commun. Je suis donc confronté au paradoxe de devoir accueillir de manière inconditionnelle et accompagner vers le droit commun des personnes dont la situation administrative complexe ne le leur permet pas.

L'accompagnement social au service HUDC est assuré par des travailleurs sociaux – des assistants de service social, des éducateurs spécialisés et des conseillers en économie sociale et familiale, appelés « *accompagnateurs sociaux* », selon la nomenclature de l'association ADATE. Je constate que, face à la problématique liée à l'irrégularité du séjour et la complexité du droit des étrangers, les travailleurs sociaux se retrouvent démunis et bloqués dans les démarches à réaliser. Les seules démarches possibles pour les personnes en situation irrégulière sont l'aide alimentaire, l'accès à l'hygiène, l'accès à une domiciliation, l'accès à l'Aide Médicale d'Etat qui permet de prendre en charge uniquement les soins urgents et, enfin, la scolarisation des enfants possible à partir de l'âge de 3 ans et obligatoire entre 6 et 16 ans conformément à l'article L. 131-1 du Code de l'éducation. Dans cette situation, comment les équipes d'accompagnement peuvent-elles travailler les problématiques d'insertion sociale et de santé alors que les personnes qu'elles ont en

⁵⁰ Convention 2021 relative au dispositif d'hébergement d'urgence entre la DDETS et l'ADATE

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

charge d'accompagner n'ont pas accès aux dispositifs d'insertion, ni à une couverture médicale permettant d'accéder aux soins, à l'exception des soins urgents, du fait de leur situation irrégulière ? Les travailleurs sociaux se retrouvent ainsi démunis face à la complexité du droit au séjour qui nécessite des compétences juridiques spécifiques. Les risques de perte de sens pour les équipes d'accompagnement sont donc importants et le cahier des charges du service ne prend pas suffisamment en compte les spécificités du public accueilli, en particulier les mères migrantes isolées. Cela nécessite donc de redéfinir l'accompagnement à proposer par le service.

C) L'accès au logement : objectif final de l'accompagnement proposé par le service

Le cahier des charges précise l'objectif final des missions d'accompagnement du service HUDC. Il énonce que les équipes d'accompagnement doivent « *travailler autour de solutions de sortie sur un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté ou sur un logement de droit commun* »⁵³. A cela, il faut ajouter le nouveau cadre posé par la politique de « Logement d'abord » qui met l'accent plutôt sur des sorties vers le logement et non pas l'hébergement, e cela pose à nouveau problème pour les publics accueillis au service HUDC. Pour rappel, à la différence d'un hébergement mis à disposition à titre gracieux, le logement requiert pour la personne occupante la qualité de locataire ou de propriétaire, ce qui implique pour elle d'être en situation régulière au niveau du séjour en France et de disposer de ressources stables. Or, une personne en situation irrégulière ne peut pas accéder au logement du fait de sa situation administrative et, pour cette même raison, ne peut pas accéder au marché de travail, ni aux aides sociales pour disposer de ressources stables. Les paradoxes sont nombreux et pourtant le cadre réglementaire s'impose à moi et je dois néanmoins organiser l'offre de service de façon à répondre aux objectifs précités. Cependant, les moyens alloués demeurent insuffisants.

2.1.3 Des moyens limités et en réduction

Pour comprendre les limites budgétaires auxquelles je suis confronté, il convient de préciser le mode de financement du service HUDC et le contexte de diminution potentielle des moyens.

A) Le mode de financement du service HU

Le service HUDC est financé par la DDETS au titre du budget opérationnel de programme 177 « *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* » dans le cadre de conventions annuelles reconduites chaque année entre l'association ADATE et les services de l'Etat – à savoir le Préfet de département. Le financement est

⁵³ Ibid.

réalisé sous forme de subventions annuelles souvent versées à la fin du premier semestre de l'année en cours, ce qui nécessite pour l'ADATE de disposer d'une trésorerie importante pour financer les premiers mois de l'activité. Le montant de la subvention est défini en fonction d'un prix journalier à la place. Pour le service HUDC, ce montant est de 19,10€ par jour et par place, ce qui le positionne, à l'échelle nationale, dans le groupe des centres avec les plus bas taux de financement. Selon l'analyse d'une enquête nationale réalisée en 2021 auprès de 53 centres d'hébergement d'urgence par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), cette dernière observe que 18% des centres ont un financement inférieur à 20€/jour/place, 45% ont un financement compris entre 20€ et 25€/jour/place et 37% ont un financement supérieur à 25€/jour/place⁵⁴. L'enquête nationale des coûts de 2021 confirme cette tendance en précisant que la moyenne nationale du financement des structures HU en 2020 était de 23,7€/jour/place. Enfin, 53% des responsables de structures ayant participé à l'enquête de la FAS ont répondu que le coût financé n'est pas adapté au centre dont ils assurent la gestion, constat que je partage également.

Le mode de financement des centres d'hébergement d'urgence reste ainsi précaire rendant quasi impossible toute projection à long terme et avec des volumes de financement insuffisants pour prendre en compte les besoins spécifiques des publics accueillis dans leur globalité. De surcroît, en dépit des recommandations de la FAS qui ne fait que centraliser les demandes des gestionnaires de centres HU, les services de l'Etat prévoient des réductions des moyens alloués à l'HU à venir⁵⁵.

B) La réduction des moyens dans le contexte de la mise en œuvre de la politique de « Logement d'abord »

Dans le cadre de la politique de « Logement d'abord », dont le déploiement est en cours, l'Etat prévoit, d'une part, la baisse du nombre de places d'hébergement d'urgence à compter du 1^{er} juin 2021 mais aussi des taux de financement, d'autre part. Les moyens récupérés seront ensuite redéployés par le biais d'appels à projet pour financer des actions visant l'accès et le maintien vers et dans le logement. C'est ainsi que dans le cadre d'une réunion avec tous les gestionnaires d'HU en Isère, la DDETS a annoncé la demande faite par l'Etat aux préfets de département de produire une trajectoire 2022-2024 de l'offre d'hébergement, de logement adapté et d'accompagnement sur leur territoire, avec l'objectif de mettre fin à une gestion de très court terme rythmée par les périodes hivernales. Lors de cette réunion, il a également été annoncé une baisse potentielle des subventions à

⁵⁴ FAS, Octobre 2021, « Le financement de l'hébergement d'urgence et les prestations associées, Note d'analyse des réponses à l'enquête sur le « juste prix » de l'hébergement d'urgence, pp. 6-8

⁵⁵ Réunion DDETS avec les gestionnaires d'hébergement d'urgence sur l'offre d'hébergement en Isère et la trajectoire 2022-2024, 13 juillet 2021

compter de 2023 des dispositifs HU. Néanmoins, cette annonce ne tient pas compte des spécificités du public accueilli par l'ADATE en comparaison des autres structures HU du département, ce qui va forcément avoir un impact à l'avenir sur l'accompagnement à proposer et la fluidité du service HUDC.

C'est donc dans ce cadre-là relativement imprécis et insécurisant que je dois, en qualité de Directeur, organiser une offre de service à destination d'un public qui s'impose à moi avec ses spécificités, et ceci avec l'exigence de fluidifier les parcours en favorisant l'accès au logement.

2.2 Les causes du dysfonctionnement

Parmi les causes de dysfonctionnement, j'ai pu identifier l'inadéquation de l'offre de service actuelle avec les spécificités du public, l'absence d'articulation avec les objectifs de la politique de « Logement d'abord », l'application partielle des outils issus de la loi 2002-2 et plus particulièrement l'absence d'instances d'expression et de participation des personnes accueillies pourtant nécessaires pour favoriser le développement de l'autonomie et du pouvoir d'agir de ces dernières.

2.2.1 L'inadéquation de l'offre de service actuelle avec les spécificités du public

Actuellement le service propose une offre d'hébergement exclusivement en diffus et une offre d'accompagnement qui semble insuffisante par rapport aux besoins identifiés, ce qui entraîne des durées de séjour anormalement longs.

A) Une offre d'hébergement exclusivement en diffus

A la création du service, le parc d'hébergement était majoritairement composé de logements concentrés dans deux immeubles situés dans le quartier des Essarts de la ville d'Echirolles qui accueillait également les bureaux des professionnels du service au rez-de-chaussée. Les publics accueillis étaient hébergés dans des appartements sous forme de colocation. Un prestataire veillait à la sécurité des deux immeubles pendant la nuit pour le compte de l'association.

Une opération importante d'externalisation du parc d'hébergement a été entreprise en 2019 afin de libérer les deux immeubles voués à la démolition dans le cadre du plan de rénovation urbaine du quartier des Essarts. Ma prise de fonction s'est faite pendant la mise en œuvre de cette opération. 270 places ont été ainsi externalisées pendant une période de 2 ans vers des logements exclusivement en diffus répartis sur tout le territoire de Grenoble-Alpes Métropole éloignant ainsi les lieux d'hébergement des équipes d'accompagnement. Le service dispose actuellement de 54 logements loués par l'ADATE.

Après deux années d'expérience avec un parc d'hébergement exclusivement en diffus, en l'absence d'équipes sur place, j'ai pu observer l'apparition de phénomènes de prostitution dans les logements, des différends avec le voisinage ou le bailleur liés au non-respect du règlement de copropriété, des différends entre personnes hébergées dans un même logement liés à l'entretien du logement et au respect de l'intimité et de la tranquillité de chacune des personnes hébergées. Il s'avère délicat de partager un logement entre mères isolées dont l'appartenance ethnique, religieuse et culturelle divergent et dont l'approche sur la parentalité ou même sur l'entretien du logement n'est pas toujours celle des autres personnes hébergées dans le logement.

B) Une offre d'accompagnement insuffisante

Conformément à son cahier des charges, le service HUDC propose un accompagnement social continu par une équipe socio-éducative visant, à terme, l'accès à un emploi et à un logement. Dès l'orientation par le SIAO de l'Isère vers le service, la personne est accueillie par le chef de service et le travailleur social en charge de l'accompagnement pour présenter le service, ses missions et son fonctionnement, et informer la personne de ses droits et devoirs. L'accueil de la personne au service HUDC est formalisé par la signature d'un contrat de séjour et du règlement de fonctionnement du service. Un interprète professionnel est également présent à l'entretien, s'il s'agit d'une personne non francophone.

Après installation dans le logement, un premier rendez-vous est réalisé entre la personne accueillie et le travailleur social, d'une part, pour établir un premier diagnostic de la situation de la personne, de ses besoins et de ses envies d'évolution et, d'autre part, pour définir les contours de l'accompagnement à mettre en place. Lors de cet entretien, le travailleur social informe la personne sur ses droits et apporte une aide lorsque ses derniers ne sont pas ouverts – une domiciliation, nécessaire pour toute démarche administrative, l'accès à une couverture médicale, la scolarisation des enfants, l'accès aux aides alimentaires, vestimentaires et aux produits d'hygiène. Lors de cet entretien sont également collectés les premiers éléments administratifs. C'est à partir de cette première analyse que le travailleur social va conseiller, guider et orienter la personne sur les démarches à entreprendre et co-construire avec elle un accompagnement. Chaque accompagnateur social accompagne en moyenne 38 à 40 personnes, enfants compris. Elles sont reçues en moyenne une fois tous les 10 à 15 jours dans le cadre d'entretiens individuels.

La situation administrative et le niveau d'autonomie de la personne sont des facteurs déterminants pour l'accompagnement à mettre en place. S'il s'agit d'une personne en situation régulière et relativement autonome, celle-ci peut bénéficier d'aides sociales (RSA, minimum vieillesse prestations familiales etc.) et peut accéder à l'emploi et au logement ainsi qu'aux dispositifs d'insertion socio-professionnelle de droit commun. Lorsqu'il s'agit,

en revanche, d'une personne en situation irrégulière ou peu autonome, l'accompagnement social reste limité à l'ouverture d'un nombre de droits restreint – une domiciliation, un accès à une couverture médicale uniquement pour les soins urgents, la scolarisation des enfants et un accès aux denrées alimentaires et aux produits d'hygiène. Les services sociaux du Département sont par ailleurs un partenaire privilégié concernant les demandes de prise en charge liées à l'enfance car ils proposent des aides pour la cantine, le périscolaire, et la puériculture.

L'absence de maîtrise du français, la situation de monoparentalité, la méconnaissance du système social européen et français, l'éloignement des équipes socio-éducatives, l'insuffisance des aides pour bénéficier d'un abonnement pour les transports en commun s'avèrent néanmoins comme un frein à l'accompagnement au même titre que la situation administrative complexe et empêchent toute sortie positive du service, à savoir vers l'emploi et le logement. Cela a pour conséquence de rallonger la durée de séjour des personnes accueillies au service qui peut aller jusqu'à plusieurs années.

C) Des durées de séjour anormalement longues

Conformément au cahier des charges, il est demandé au gestionnaire d'un hébergement d'urgence de mettre en place un accompagnement adapté à la situation de chaque personne et de travailler autour de solutions de sortie sur un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté ou sur un logement de droit commun. Néanmoins, je constate que la durée moyenne de séjour dans le service s'élève à plus de 26 mois, ce qui est relativement long. La moyenne nationale de la durée de séjour en centre d'hébergement d'urgence est de 9 mois. Ce délai important s'explique essentiellement par les spécificités du public orienté vers le service HUDC par rapport à d'autres gestionnaires d'HU et l'inadéquation de l'offre de service actuelle par rapport aux profils du public et aux besoins repérés.

2.2.2 L'absence d'articulation avec les objectifs de la politique de « Logement d'abord »

Lancé en septembre 2017 à Toulouse par le Président de la République, le plan pour le « Logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme a fait de l'accès direct au logement une priorité pour la réinsertion des personnes sans domicile. Le plan quinquennal pour le « Logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) a ainsi proposé une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile en s'appuyant sur 5 axes d'action :

1. Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées,

2. Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées,
3. Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement,
4. Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle,
5. Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du « Logement d'abord ».

Au titre du 4^{ème} axe d'action, le plan vise, d'une part, à réaffirmer le principe d'inconditionnalité de l'accueil et, d'autre part, à enclencher une diminution du parc qui devra être compensée par un effort accru sur le logement social et le logement adapté. Selon ce plan, « *redonner à l'hébergement sa double fonction de filet de protection en cas de rupture et de tremplin vers le relogement implique également de travailler sur la fluidité et la performance sociale des structures, dans le cadre d'un dialogue accru entre l'Etat et les opérateurs* »⁵⁶. Néanmoins, ce plan ne semble pas tenir compte des spécificités du public accueilli en HU et en particulier les personnes étrangères en situation irrégulière pourtant bien présentes. D'une part, en l'absence d'actions visant à lever les freins préalablement identifiés, le risque serait de saturer le dispositif d'hébergement d'urgence avec des personnes en situation irrégulière sans solution de sortie du dispositif. D'autre part, en cas de diminution des places d'hébergement d'urgence, le risque serait de voir de plus en plus de personnes en situation irrégulière à la rue dont les mères migrantes isolées, ce qui est contraire à l'objectif premier de la politique de « Logement d'abord » qui vise à lutter contre le sans-abrisme.

Par conséquent, l'hébergement d'urgence ne doit pas être regardé uniquement comme un filet de protection et de tremplin vers le relogement mais doit proposer un accompagnement adapté à chaque situation y compris à celle des personnes étrangères en situation irrégulière, en situation de monoparentalité et en difficulté quant à la prise en charge de leur(s) enfant(s) pour les amener à l'autonomie et à leur insertion socio-professionnelle.

2.2.3 Une application partielle des outils issus de la loi 2002-2

Au-delà de l'inadéquation de l'offre de service avec les besoins spécifiques des mères migrantes isolées et l'absence ou du moins l'insuffisance d'articulation entre l'hébergement d'urgence et la politique de « Logement d'abord », j'identifie un autre niveau de

⁵⁶ PREMIER MINISTRE, 2022, Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2022-2024, p. 33

dysfonctionnement dû à l'application partielle des outils issus de la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale⁵⁷. Pourtant ces derniers ont pour objectif de promouvoir les droits des personnes accompagnées et de les amener vers l'autonomie, un préalable indispensable pour préparer leur insertion socio-professionnelle. A ce jour, le service HUDC ne dispose pas de projet de service mais uniquement d'un règlement de fonctionnement et d'un contrat de séjour. Toutefois ce dernier n'est pas encore articulé autour d'un projet d'accompagnement personnalisé formalisé.

A) L'absence de projet de service

En réalité, le service HUDC étant un service sous déclaration et non pas sous autorisation il ne fait pas partie des établissements et services sociaux et médico-sociaux énumérés à l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles. A ce titre, la présence d'un projet de service ne constitue pas une obligation réglementaire pour le service mais s'avère toutefois nécessaire pour organiser les moyens au service de la mission confiée. En outre, le projet de service ne doit pas être uniquement considéré comme un outil d'organisation de ce qu'il faut faire mais comme un véritable outil qui permet de garantir le respect des personnes accompagnées et de leurs droits, l'éthique et l'équité de traitement pour tous.

Introduit par l'article 12 de la loi 2002-2 et codifié à l'article L. 311-8 du CASF, le projet de service définit « *les objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement* »⁵⁸ du service. Il est établi pour une durée maximale de cinq ans et mis en œuvre après consultation du Conseil de la Vie Sociale. Il définit en réalité, en lien avec le projet associatif, la manière pour le service de décliner ses valeurs, ses principes, ses choix d'action, ses moyens financiers et humains, son mode d'organisation, mais aussi ses contraintes, entre besoins et attentes des personnes accompagnées et de la commande publique.

Selon l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes sanitaires et sociaux, « *les finalités du projet d'établissement seraient les suivantes :*

- *affirmer son positionnement et son ambition, vis-à-vis des diverses parties prenantes internes et externes,*
- *rendre lisible ce positionnement à travers l'élaboration/actualisation d'un référentiel partagé (projet collectif),*

⁵⁷ LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, Journal officiel, n° 2 du 03 janvier 2002, pp. 124-124

⁵⁸ Ibid.

- *fédérer les énergies autour de ce référentiel,*
- *favoriser une dynamique de coopération au service du projet collectif et des projets individualisés. »⁵⁹*

L'absence d'un projet de service, peut ainsi en partie expliquer l'inadéquation de l'offre de service actuelle avec les besoins spécifiques des mères migrantes isolées accueillies au service HUDC mais aussi l'absence de prise en compte de ces besoins dans le déploiement de la politique de « Logement d'abord » et la perte de sens que cela peut induire pour les équipes d'accompagnement.

B) Le règlement de fonctionnement

Lors de ma prise de fonction en tant que Directeur de Pôle, une des premières choses que j'ai entreprise était de réviser le règlement de fonctionnement du service qui ne semblait pas conforme à la réglementation en vigueur⁶⁰. Il comportait des interdictions qui étaient contraires aux droits et libertés des personnes accompagnées énumérés dans la Charte des droits et libertés de la personne accueillie introduite par la loi 2002-2 et codifiée à l'article L. 311-4 du CASF⁶¹. Concrètement, il s'agissait d'interdictions qui portaient atteinte au droit à la vie privée, au droit à l'autonomie et au respect de l'intimité des personnes accueillies. Je me suis appuyé, pour certaines corrections, sur le rapport de la cellule d'inspection qui avait été dressé suite à une inspection menée conjointement par la DDETS et le Conseil Départemental en 2019.

Par ailleurs, le règlement de fonctionnement n'avait pas fait l'objet d'une consultation du Conseil de la Vie Sociale, ni du Conseil d'Administration de l'Association et n'était pas affiché dans les locaux, ni dans les logements du service et ne comportait pas non plus les conduites à tenir en cas de situation exceptionnelle ou d'urgence. L'introduction de ces nouvelles dispositions a permis de poser les premiers jalons d'un travail sur l'autonomisation des personnes accueillies au service et de mettre à l'évidence l'absence d'outils et d'espaces d'expression et de participation des personnes accompagnées tels que le projet d'accompagnement personnalisé et le CVS.

⁵⁹ UNIOPSS, 05 juin 2006, « Les droits des usagers dans les établissements et services d'action sociale », *Cahier*, n°18, pp. 79-82

⁶⁰ MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES HANDICAPÉES. Décret n° 2003-1095 du 14 novembre 2003 relatif au règlement de fonctionnement. Journal officiel, n° 269 du 21 novembre 2003, p. 19760

⁶¹ LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, Journal officiel, n° 2 du 03 janvier 2002, pp. 124-124

C) L'absence d'articulation du contrat de séjour autour d'un projet d'accompagnement personnalisé

Bien qu'un contrat de séjour existe bel et bien au service HUDC, celui-ci n'est pas articulé autour d'un projet d'accompagnement personnalisé. Pourtant, au même titre que le contrat de séjour, le projet d'accompagnement personnalisé est un instrument qui formalise l'accueil et l'accompagnement individualisé de la personne accueillie et qui s'inscrit dans une logique d'articulation entre les besoins et les attentes de la personne accueillie, d'une part, et les missions et moyens dont le service dispose, d'autre part. De plus, il implique, bien que ce ne soit pas une obligation réglementaire pour le service, la participation de la personne accueillie dans la construction du projet d'accompagnement personnalisé.

Conformément à la recommandation de bonnes pratiques professionnelles de la Haute Autorité de Santé⁶², cinq principes fondateurs régissent ce dernier :

- la co-construction du projet personnalisé est issue d'un dialogue régulier,
- la participation la plus forte de la personne est recherchée,
- la dynamique du projet est souple et adaptée au rythme de la personne,
- l'ensemble des professionnels est concerné par les projets personnalisés,
- plus les parties prenantes sont nombreuses, plus il faut veiller à l'expression de la personne.

Patrick GUYOT, conseiller technique auprès du Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptée (CREAI) de Bourgogne précise, en outre, que le projet personnalisé correspond à « *une démarche dynamique d'accompagnement adaptée à l'usager d'un établissement ou service social ou médico-social, issue d'un compromis entre ses besoins et attentes et le projet d'établissement ou de service. Le projet personnalisé est, autant que faire se peut, co-élaboré avec cet usager, si nécessaire avec l'aide de son représentant légal. L'usager est ensuite étroitement associé à sa mise en œuvre et à son évaluation. Il prend la forme d'un document de référence écrit non contractuel, évolutif et révisable, précisant des objectifs à atteindre, des actions à entreprendre, des moyens à mobiliser, des échéances, un ou des responsables pour sa mise en œuvre et des modalités d'évaluation* »⁶³.

Au regard des éléments susmentionnés, je ne peux que conclure que l'absence d'un projet d'accompagnement personnalisé au service HUDC ne favorise pas le développement du pouvoir d'agir des personnes accueillies par le service, en particulier les mères migrantes

⁶² HAS-ANESM, *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, Décembre 2008, pp. 15-18

⁶³ GUYOT Patrick, juillet 2008, « Le projet personnalisé dans les établissements et services pour personnes handicapées », *Bulletin d'informations du CREAI Bourgogne*, n° 283

isolées. Elles ne sont pas réellement actrices dans la construction de l'accompagnement à leur proposer, ce qui peut en partie expliquer leur faible investissement dans les démarches d'accompagnement. A cela, il faut ajouter l'absence d'instances d'expression et de participation au service HUDC dont le Conseil de la Vie Sociale qui constitue un outil d'intégration dans le sens où il développe les postures relatives à la citoyenneté.

2.2.4 L'absence d'instances d'expression et de participation des personnes accueillies : le concept du développement du pouvoir d'agir

L'absence d'instances d'expression et de participation est une autre faiblesse que j'ai pu identifier au sein du service HUDC. Au-delà de leur fonction première qui est de permettre aux personnes accueillies de donner leur avis sur le fonctionnement du service, ces instances constituent en effet un espace qui peut potentiellement contribuer au développement du pouvoir d'agir collectif des personnes accueillies.

Yann LE BOSSÉ, psychologue québécois, a développé le concept du pouvoir d'agir en le considérant comme « *un processus par lequel des personnes accèdent ensemble ou séparément à une plus grande possibilité d'agir sur ce qui est important pour elles-mêmes, leurs proches ou la collectivité à laquelle elles s'identifient* »⁶⁴. Deux notions semblent ici importantes. D'une part, celle de « *processus* » qui consiste en un cheminement, ce qui implique une temporalité à respecter, propre à chacun. D'autre part, celle de « *possibilité* » qui est une sorte de garantie face à l'injonction à agir. Cette approche s'appuie sur le principe selon lequel la personne ne dispose ni de faiblesse, ni d'incapacité, mais uniquement des défis à relever par elle-même, des défis qu'elle se fixe elle-même. Yann LE BOSSÉ a ainsi développé une approche du pouvoir d'agir qui consiste à renverser la logique, de descendante en ascendante, et à transformer le professionnel, de la personne experte à la personne ressource, pour permettre aux personnes accueillies de se mettre en mouvement par elles-mêmes. Le pouvoir d'agir deviendrait alors un processus dans lequel les personnes accueillies sont actrices et productrices du changement.

Ce qui caractérise l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir semble être le fait de viser le changement concret, en agissant sur l'environnement de la personne, en mobilisant ses ressources, en créant les conditions d'une alliance avec d'autres.

En l'absence d'instance d'expression et de participation et en attendant l'élaboration du projet de service, j'ai ainsi décidé, en m'appuyant sur les recommandations de bonnes

⁶⁴ LE BOSSÉ, Y., 2012, *Sortir de l'impuissance : Invitation à soutenir le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités*, Fondements et cadre conceptuel, Tome 1, Québec : Ardis, 327 p.

pratiques professionnelles de la Haute Autorité de Santé⁶⁵, de mettre en place un Conseil de la Vie Sociale, à minima à titre expérimental, ce qui a permis de rapidement mettre en évidence certaines insatisfactions relatives aux conditions d'hébergement, notamment le mode d'hébergement sous forme de colocation, et des problèmes de mobilité, certaines personnes ne disposant pas de ressources suffisantes pour prendre en charge un abonnement de transport en commun.

2.3 Les pistes d'amélioration pour réduire les risques d'isolement social et favoriser l'insertion et l'autonomie

Il ressort du diagnostic préalablement établi et de l'analyse des données, la nécessité de diversifier l'offre de service pour réduire les risques d'isolement social et promouvoir l'insertion socio-professionnelle des mères migrantes isolées. Selon la définition de l'Index International et Dictionnaire de la Réadaptation et de l'Intégration Sociale citée par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶⁶ (CNLE), l'insertion socio-professionnelle constitue une « *action visant à faire évoluer un individu isolé ou marginal vers une situation caractérisée par des échanges satisfaisants avec son environnement ; c'est également le résultat de cette action, qui s'évalue par la nature et la densité des échanges entre un individu et son environnement* »⁶⁷. Dans ce sens, l'insertion désigne à la fois un but et un moyen. Le CNLE précise qu'elle est, d'une part, « *le résultat de mécanismes d'intégration, tels la socialisation, par lesquels chaque individu tout au long de sa vie assimile les éléments lui permettant d'occuper une place dans les échanges sociaux. Dans notre société, l'axe le plus intégrateur autour duquel se cristallise l'insertion est le travail. D'autre part, l'insertion désigne les interventions menées au moyen de dispositifs publics auprès de populations dont la situation d'exclusion est révélatrice de défaillances des mécanismes d'intégration. Ces interventions consistent, au niveau individuel, en une stratégie de discrimination positive visant à renforcer les processus de socialisation et le développement des liens sociaux afin de rattraper la distance par rapport à une intégration accomplie. Néanmoins, l'insertion a aussi une portée sociétale pour se réaliser, dans la mesure où une insertion passe nécessairement par l'aménagement de conditions propres à assurer un accueil des personnes (mises) en marge* »⁶⁸.

⁶⁵ HAS-ANESM, *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*, Mars 2008

⁶⁶ CNLE est une instance représentative des principaux décideurs et acteurs, institutionnels et associatifs, impliqués dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France

⁶⁷ CNLE, Définition de l'IIDRIS, 19 septembre 2014, [consulté le 10.08.2022], disponible sur Internet : <https://www.cnle.gouv.fr/insertion-sociale-integration.html>

⁶⁸ Ibid.

Deux axes principaux de travail se sont ainsi dégagés pour promouvoir l'autonomie et l'insertion socio-professionnelle des mères migrantes isolées accueillies au service HUDC : la diversification des modes d'hébergement, d'une part, et la diversification de l'offre d'accompagnement, d'autre part.

2.3.1 Des modes d'hébergement à diversifier

Dans la partie précédente relative au diagnostic, j'ai pu relever que l'offre d'hébergement dans des logements exclusivement en diffus sous forme de colocation ne permettait pas forcément de garantir le respect de l'intimité des mères migrantes isolées. Par ailleurs, cette forme d'hébergement ne favorisait pas forcément le développement de l'autonomie de ces dernières.

A) Une offre d'hébergement plus respectueuse de l'intimité

« Objet d'investissements émotionnels très forts, le domicile est chargé de significations symboliques extrêmement prégnantes. Lieu où l'on vit, il n'est pas ce territoire neutre, « passif », caractérisé par des qualités purement objectives (superficie, fonctionnalité, salubrité, luminosité, etc.), telles que les techniciens de l'habitat (architectes, urbanistes, domoticiens etc.) aiment à en souligner l'importance. Il est le produit d'une appropriation fortement marqué par l'imaginaire des habitants. Articulant représentations sociales, valeurs, idéaux, états affectifs, cet imaginaire remplit des fonctions essentielles pour la vie des habitants, fonctions à la fois sociales (en référence à leur histoire de vie, à leurs identités, et à leurs aspirations) et subjectives (satisfaction de désirs mais aussi défense contre des anxiétés diverses en lien avec le narcissisme et l'image du corps). On peut souligner trois traits privilégiés par le domicile, dans la société française : la centralité, le lien avec les valeurs individualistes et la culture familiale. (...) Dans ses rapports avec les espaces collectifs, le domicile peut être utilisé comme château-fort, repli défensif face au monde extérieur vécu comme hostile ; il peut, à l'inverse, être une base pour mieux se ressourcer et repartir pour de nouvelles conquêtes. (...) Dans ce lieu, espace propre, l'habitant peut avoir le sentiment qu'il est sujet et acteur de sa propre histoire, de sa propre vie. ». Le domicile, c'est « le champ de l'exercice d'une forme de liberté ». (...) « Ce lieu est, par définition, sanctuaire de l'intime ; c'est-à-dire qu'il peut se soustraire aux regards extérieurs, échapper à la pression du collectif. Il favorise toute expression de la singularité, même dans ce qu'elle peut avoir d'inavouable, voire d'asocial, de l'habitant qui peut s'autoriser à être lui-même sans masque social »⁶⁹.

⁶⁹ DJAOUI E., avril 2012 « Se confronter à l'intime et à la culture de l'autre. L'intervention socio-éducative au domicile du migrant », *Les Cahiers Dynamiques*, n° 57, p. 62-69

Pour les mères migrantes isolées, le domicile est le seul territoire qu'elles peuvent s'autoriser à maîtriser. *« Il remplit une fonction d'étayage identitaire. Les espaces publics, trop vastes, souvent inconnus, sont marqués du sceau de l'insécurité voire de l'hostilité. Le racisme et la xénophobie sont des réalités incontestables. Certains migrants, vivant un sentiment fort d'illégitimité (« on n'est pas chez nous »), adoptent des comportements d'invisibilité (« se faire le plus discret possible »). Toute relation à un représentant des espaces publics (administrations, services sociaux, justice, police, etc.) est caractérisée par un vécu où s'intriquent des sentiments d'insécurité, de culpabilité, d'injustice mais aussi de violence et d'agressivité. »*⁷⁰

Comme nous avons pu le constater précédemment, le service HUDC accueille majoritairement des mères migrantes isolées en provenance essentiellement de l'Afrique. Néanmoins, il serait imprudent et inexact de considérer ces femmes africaines dans leur ensemble car elles proviennent de parties différentes de l'Afrique et présentent de multiples différences d'ordre culturel, religieux, ethnique.... Ces divergences peuvent parfois poser problème avec le voisinage ou entre elles, notamment quand cela touche à l'intime, à la culture, à l'approche sur la parentalité et au rôle de la femme au sein du domicile mais aussi au niveau de la vie affective. Les conflits entre femmes d'origines différentes hébergées au sein d'un même logement sont fréquents et les équipes socio-éducatives se retrouvent souvent démunies en dépit des multiples interventions de médiation qu'elles mettent en place pour y remédier. Il serait ainsi intéressant de chercher à diversifier les modes d'hébergement et à rechercher de plus petites unités de type studio ou petit appartement au sein desquelles les mères migrantes isolées pourraient se sentir davantage chez elles.

B) Une offre d'hébergement adaptée au niveau d'autonomie

Au-delà de la nécessité de créer des conditions propices pour préserver l'intimité des mères migrantes isolées, il s'avère également nécessaire de disposer d'une offre d'hébergement diversifiée qui tienne compte du niveau d'autonomie de chaque personne accueillie.

Selon le dictionnaire de l'Académie Française, l'autonomie est la capacité pour une personne d'agir sur elle-même, de répondre à ses propres besoins sans être influencée. L'autonomie se définit aussi comme la *« possibilité pour une personne d'effectuer sans aide les principales activités de la vie courante, qu'elles soient physiques, mentales sociales ou économiques et de s'adapter à son environnement »*⁷¹. En philosophie, *« être autonome*

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Commission ministérielle de terminologie auprès du secrétaire d'Etat chargé des personnes âgées, 1984, Dictionnaire des personnes âgées, de la retraite et du vieillissement, Nathan, Paris

implique une relation interdépendante à autrui et suppose une parfaite connaissance de soi. L'autonomie peut se définir comme la capacité d'agir avec réflexion, en toute liberté de choix, mais elle peut être également simplement physique »⁷². En psychologie, l'autonomie est définie comme « le processus par lequel un homme ou un groupe d'hommes, acquiert ou détermine de lui-même ses propres règles de conduite. La capacité d'autonomie résulte de l'intériorisation de règles et de valeurs, consécutive à un processus de négociation personnelle avec les divers systèmes normatifs d'interdépendance et de contraintes sociales »⁷³. En sociologie, enfin, l'autonomie est assimilée à la marge de manœuvre d'un système d'action concret, comme le définissent les sociologues Michel Crozier et Erhard Friedberg⁷⁴. Elle découle « d'une tactique individuelle ou collective envers le système, l'organisation afin d'aménager des zones d'autonomie et de responsabilité individuelle ou commune »⁷⁵.

Dans son travail de recherche relatif à l'autonomie, Nathalie WARCHOL, infirmière et cadre de santé, conclut que, « *selon la théorie sociologique, le concept d'autonomie possède ainsi quatre attributs qui sont :*

- *décider pour soi, en fonction de critères personnels,*
- *maîtriser son environnement mais aussi son autolimitation,*
- *en état de conscience, ayant mesuré les risques, assumer les conséquences, être responsable,*
- *gérer ses dépendances ou plus précisément l'interdépendance à autrui »⁷⁶.*

Pour réduire les risques d'isolement social et favoriser le développement de l'autonomie des mères migrantes isolées, au regard des difficultés constatées pour certaines de vivre dans des logements en diffus sous forme de colocation et les avis exprimés par les membres du CVS expérimental, il sera nécessaire de diversifier l'offre d'hébergement en transformant une partie des places en hébergement regroupé semi-collectif et de les spécialiser pour les mères isolées les plus en difficulté.

Au regard des concepts d'autonomie précités et dans l'objectif de développer l'autonomie des mères migrantes isolées, il convient de mettre en place un système de choix pour ces dernières entre un hébergement regroupé en semi-collectif avec présence d'équipes socio-

⁷² FOULQUIE P., 1982, Dictionnaire de la langue philosophique, *Edition PUF*, Paris

⁷³ DORON R., PARON F., 1991, Dictionnaire de psychologie, *Edition PUF*, Paris, p. 759

⁷⁴ CROZIER M., FRIEDBERG E., 1992, *L'acteur et le système*, Points Essais, Paris : Le Seuil, 500p.

⁷⁵ PERRENOUD P., mai 2000, « L'autonomie au travail : déviance déloyale, initiative vertueuse ou nouvelle forme ? », *Cahiers pédagogiques*, n° 384, pp. 14-19

⁷⁶ WARCHOL Nathalie, « Autonomie », *Les concepts en sciences infirmières. 2ème édition*. Toulouse, Monique Formarier, Association de Recherche en Soins Infirmiers, « Hors collection », 2012, p. 87-89

éducatives sur place qui offrira plus de respect à l'intimité et plus de sécurité, d'une part, et un hébergement sous forme de colocation dans des logements en diffus qui offrira plus d'autonomie à ces dernières et facilitera leur insertion sociale par le biais de la mixité sociale, d'autre part.

2.3.2 Une offre d'accompagnement à adapter aux spécificités des mères migrantes isolées

Au regard des éléments de diagnostic analysés, en tant que Directeur, je mets en perspective de diversifier l'offre d'accompagnement pour permettre aux mères migrantes isolées de développer leur autonomie et faciliter leur insertion socio-professionnelle. Cette offre d'accompagnement permettra à lever les obstacles identifiés préalablement tels que :

- L'absence de maîtrise de la langue française,
- La méconnaissance du système français,
- Les difficultés en lien avec la parentalité,
- La situation administrative complexe.

Pour faciliter mon travail de diagnostic, je me suis appuyé sur l'outil d'analyse stratégique SWOT, ce qui m'a permis de résumer et de mettre en évidence les forces et les faiblesses du service HUDC ainsi que les opportunités et les menaces de son environnement.

Analyse SWOT		
	Strengths – Forces	Weaknesses – Faiblesses
Faits Internes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acteur reconnu pour l'accompagnement de publics étrangers 2. Personnel compétent en droit des étrangers (PAD) 3. Personnel compétent en accompagnement linguistique et en accompagnement à la parentalité (PIII) 4. Personnel compétent en logistique et gestion du patrimoine (Service QSP) 5. Un encadrement fort 6. Centre Ressources – formations en droit des étrangers et parentalité 7. Bailleurs sociaux membres du CA 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Public vulnérable (isolement social, problèmes de parentalité, non-francophone, situation administrative complexe, peu autonome) 2. Absence de projet de service 3. Absence de projet d'accompagnement personnalisé 4. Absence d'instance d'expression et de participation 5. Personnel socio-éducatif non formé à l'accompagnement à la parentalité 6. Locaux professionnels éloignés des hébergements 7. Offre d'hébergement inadaptée 8. Hébergements insuffisamment sécurisés
Faits Externes	Opportunities – Opportunités	Threats – Menaces
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développement partenariat Petite enfance 2. Développement partenariat Intermédiation locative 3. Approfondissement partenariat Bailleurs sociaux 4. Rapports de confiance avec le financeur 5. Modes d'accompagnement innovants 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inconditionnalité de l'accueil 2. Objectif de fluidité du dispositif 3. Evolution politique publique : Logement d'abord 4. Risque de réduction des places 5. Risque de baisse des taux de financement 6. Marché immobilier en tension

3 Promouvoir l'insertion et l'autonomie des mères migrantes isolées par une offre de service diversifiée

Après avoir défini le statut et les spécificités des mères migrantes isolées ainsi que le cadre réglementaire au sein duquel le service HUDC s'inscrit et après avoir dressé un diagnostic et effectué une analyse des forces et des faiblesses du service, en interne, et des opportunités et menaces, en externe, je propose dans cette troisième partie un plan d'action visant à diversifier l'offre de service pour promouvoir l'autonomie et l'insertion des mères migrantes isolées. J'ai établi un « *arbre à problème* »⁷⁷ pour lister tous les problèmes identifiés et établir pour chaque problème des préconisations. Ce plan d'action se décline en 2 grands axes dont le rétroplanning⁷⁸, le tableau des effectifs⁷⁹ et le budget prévisionnel⁸⁰ sont présentés en annexe.

Le premier axe de travail devra permettre à aboutir à une offre d'hébergement plus respectueuse de l'intimité du public. Le second axe de travail vise à diversifier l'offre d'accompagnement pour favoriser l'autonomie et l'insertion des mères migrantes isolées. L'ouverture des nouvelles places d'hébergement et le démarrage de l'accompagnement sont prévus pour le 01 juillet 2023. Pour mener à bien ce projet de diversification de l'offre de service, je m'appuierai sur les ressources internes et externes, en particulier la Direction Générale, le Président du Conseil d'Administration, les membres du CODIR, la cheffe de service HUDC, la cheffe de service QSP, les membres du CVS, en interne, la DDETS et les bailleurs sociaux partenaires, en externe. En tant que Directeur, je déploierai une stratégie d'accompagnement au changement visant à fédérer les équipes et adapter les moyens humains et techniques au service du projet.

3.1 Une offre d'hébergement diversifiée

Pour diversifier l'offre d'hébergement actuelle, je proposerai de transformer 50 places du parc d'hébergement actuel en hébergement regroupé pour mères migrantes isolées peu autonomes et en difficulté quant à la prise en charge de leur(s) enfant(s). Le CVS expérimental a été consulté au mois de janvier 2022 et a très favorablement accueilli cette proposition dont l'objectif est de réduire les situations d'isolement social et développer le pouvoir d'agir des mères migrantes isolées. Pour ce faire, je mobiliserai les ressources internes mais aussi les bailleurs sociaux dont certains sont membres du Conseil

⁷⁷ Voir Annexe 4 : Arbre à problème

⁷⁸ Voir Annexe 5 : Rétroplanning plan d'action : Diagramme de Gantt

⁷⁹ Voir Annexe 6 : Tableau des effectifs (service HUDC)

⁸⁰ Voir Annexe 7 : Budget prévisionnel 2023 et 2024 (service HUDC)

d'Administration de l'Association. Une autre partie du parc d'hébergement sera maintenue en diffus pour préparer la sortie des mères migrantes isolées vers le logement.

3.1.1 La création d'un hébergement regroupé – un Foyer pour mères migrantes isolées

Pour prendre en compte le faible niveau d'autonomie de certaines mères migrantes isolées, je propose de mettre en place un mode d'hébergement regroupé dans un foyer dédié exclusivement pour l'accueil de ces dernières. Ce foyer doit avoir un accès sécurisé, offrir une proximité avec les équipes d'accompagnement et des espaces de rencontre et d'échange entre mères migrantes isolées et/ou avec des professionnels.

A) Un accès sécurisé

Comme on l'a vu dans les deux premières parties de ce travail de mémoire, certaines mères isolées sont ou ont fait l'objet de violences physiques ou sexuelles au pays d'origine, pendant le parcours migratoire ou en arrivant sur le sol français. Il est donc nécessaire de sécuriser l'accès au bâtiment. Pour ce faire, je mettrai en place un ETP de maîtresse de maison en journée, poste à recruter, et un veilleur de nuit le soir et la nuit sous forme de prestation.

La maîtresse de maison aura pour mission de contribuer au bien-être physique et matériel des mères migrantes isolées accueillies au foyer par l'instauration d'un cadre de vie convivial, dans le respect des règles d'hygiène, de sécurité et de l'intimité. Sous l'autorité de la cheffe de service HUDC, la maîtresse de maison assurera aussi une fonction d'accueil. Je missionnerai la cheffe de service pour proposer une fiche de poste tenant compte de ces objectifs. Une fois validée par moi, je ferai suivre la fiche de poste au service RH pour publication d'une offre d'emploi. Je mènerai ensuite les entretiens de recrutement avec la cheffe de service et je chercherai des profils ayant des connaissances des normes HACCP⁸¹ et de l'expérience avec un public mères-enfants. La maîtrise de langues étrangères serait un atout au regard du public accueilli. Le poste devra être pourvu au plus tard deux semaines avant l'ouverture du foyer. Son emploi du temps sera coordonné avec celui des équipes d'accompagnement et le veilleur de nuit pour faire les relais.

Durant les horaires entre 19h et 7h et les week-ends, l'absence de maîtresse de maison sera compensée par la présence de veilleur de nuit, en prestation externe, qui aura pour mission d'assurer la surveillance des locaux et des équipements, d'en garantir la sécurité et, en fonction du degré de dysfonctionnement, prévenir les services d'urgence concernés

⁸¹ HACCP est un terme anglais et signifie Hazard Analysis Critical Control Point. En français, cela se traduit par système d'analyse des dangers et de maîtrise des points critiques.

ou transmettre en interne l'information au service concerné – le service HUDC ou le service Qualité, Sécurité et Patrimoine. Pour ce faire, le veilleur de nuit sera essentiellement en lien avec la maîtresse de maison et les chefs de service HUDC et QSP.

En vue de la mise en place de cette prestation de gardiennage, j'établirai un cahier des charges, en concertation avec la cheffe de service HUDC et la cheffe de service QSP, dès la validation du projet de diversification de l'offre de service par la Direction Générale, le Conseil d'Administration de l'Association et le financeur. Je ferai ensuite un appel à la concurrence auprès d'entreprises de gardiennage et je retiendrai la meilleure des offres en tenant compte des aspects économiques et qualitatifs de l'offre (veilleurs de nuit ayant une fibre sociale et une ouverture d'esprit et parlant des langues étrangères). Il est important d'arrêter un choix de prestataire avant l'établissement des budgets prévisionnels. Néanmoins, j'ai déjà établi des devis provisoires afin de connaître le montant de la prestation que j'ai intégré dans le budget prévisionnel.

Le conventionnement avec un prestataire interviendra au plus tard deux mois avant l'ouverture des nouvelles places et le démarrage de la prestation dans le mois précédant l'ouverture pour assurer la sécurité des locaux avant le démarrage de l'activité. Cette mesure s'avère nécessaire pour lutter contre les phénomènes de squat que j'ai repérés sur les logements.

Enfin, les points d'accès au bâtiment seront sécurisés par un système de badge pour éviter l'introduction sans autorisation ou invitation de personnes extérieures.

B) Une proximité avec les équipes d'accompagnement

Au-delà de la sécurisation du bâtiment, ce dernier doit disposer de bureaux pour les professionnels, des salles pour des actions collectives et d'un espace accueil, idéalement situés au rez-de-chaussée. La proximité avec les équipes d'accompagnement que je souhaite rétablir facilitera l'accès aux actions collectives ainsi que le lien entre les personnes accueillies et les professionnels intervenant au foyer. Le bâtiment comportera à minima un bureau partagé pour les accompagnateurs sociaux, un bureau pour l'éducateur jeunes enfants, un bureau pour le conseiller en insertion professionnelle, un bureau pour le juriste, un local technique pour les agents techniques et un bureau pour les interventions d'un psychologue et les venues de la cheffe de service HUDC.

C) Des espaces de rencontre et d'échange

Le bâtiment devra également comporter 2 salles de réunion pour la tenue des réunions d'équipe et pour des actions collectives à destination des mères migrantes isolées. En outre, le bâtiment sera doté d'un espace de vie, une cuisine pour réaliser des ateliers de cuisine et enfin un lieu sécurisé pour les enfants. En fonction des besoins et du degré

d'investissement des personnes accueillies au foyer, elle pourra servir d'un espace de garde ponctuelle des enfants. L'éducateur jeunes enfants avec l'aide de la maîtresse de maison aura pour mission d'organiser des actions collectives sur la parentalité en conviant les mères migrantes isolées à échanger et à partager entre elles leurs approches et expériences en la matière et pour créer des dynamiques de solidarité pouvant aboutir à des échanges de service de garde d'enfant entre elles.

Ces critères sont indispensables pour la mise en œuvre des projets collectifs que je souhaite développer pour ce public.

3.1.2 La mobilisation des ressources internes et des bailleurs sociaux

Pour que cette démarche puisse aboutir dans les délais, à savoir une ouverture des places en hébergement regroupé au plus tard le 01 juillet 2023, je recruterai du personnel en charge de la prospection immobilière qui effectuera la recherche de foyer sur la base d'un cahier des charges comportant les exigences architecturales et un process de captation élaboré en concertation avec la cheffe de service QSP. Il est également indispensable de rencontrer au plus vite et de mobiliser les bailleurs sociaux qui disposent d'un parc immobilier important.

A) Le recrutement de personnel en charge de la prospection immobilière

Etant donné le contexte du marché immobilier en tension sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole et la disponibilité que va demander la recherche d'un foyer (rencontres bailleurs, visites de foyers, vérifications des normes de sécurité, incendie etc.), je proposerai à la Direction Générale la création d'un poste d'assistante chargée de captation en CDD de 9 mois du 01 octobre 2022 au 30 juin 2023 avec l'exigence que le professionnel à recruter dispose d'un BTS professions immobilières avec expérience en prospection immobilière ou une licence professionnelle mention métier de l'immobilier. Le poste sera rattaché au service QSP et placé sous la responsabilité de la cheffe de service QSP qui a pour mission d'assurer la gestion des moyens logistiques et matériels de l'Association, de piloter la prospection immobilière et le parc d'hébergement et d'en assurer le suivi qualité et sécurité ainsi que de coordonner les missions liées aux achats, conformément à sa fiche de poste. J'aurai un lien fonctionnel avec l'assistante de captation au même titre qu'avec la cheffe de service QSP.

B) La rédaction d'un cahier des charges avec les exigences architecturales

J'ai déjà établi un cahier des charges avec les exigences architecturales en concertation avec la cheffe de service HUDC et la cheffe de service QSP.

Le foyer doit pouvoir accueillir et héberger 50 personnes (femmes et enfants) et une dizaine de professionnels. Le foyer doit répondre aux normes d'accessibilité pour personnes à

mobilité réduite et disposer d'au moins un ascenseur, s'il est sur plusieurs étages, pour faciliter la circulation des poussettes. Le bâtiment doit répondre aux normes applicables à un établissement recevant du public (ERP) de catégorie 5 (nombre de personnes accueillies simultanément inférieur à 300).

Le Foyer doit comporter les espaces et surfaces indiqués, ci-dessous :

Foyer HUDC	Type de pièce	Nb de pièces	Surface en m2	Total surface
Locaux professionnels	Hall d'entrée	1	10	10
	Bureaux	4	12	48
	Local technique	1	12	12
	Salles de réunion	2	40	80
	Espace de vie	1	50	50
	Cuisine	1	20	20
	Espace enfants	1	50	50
	Sanitaires WC	2	2	4
Habitations	Studios	19	15	285
	T1	4	24	96
Total surface		655		

La location d'un foyer sera compensée par la restitution de 9 logements qui va générer une économie de 59 400 euros en année pleine, ce qui couvrira le loyer du foyer dont le montant annuel estimé s'élève à 45 300 euros pour un prix au m² dans le parc public social de 5€/mois. Je prévois toutefois un mois de loyer en plus pour les logements ciblés pour restitution en cas d'éventuels travaux de rafraîchissement à réaliser ou des retards de livraison des équipements pour le foyer.

Les économies sur une année pleine générées par la transformation d'une partie du parc d'hébergement s'élèvent à 39 460 euros dont 14 100 euros pour la location, 8 360 euros pour les charges locatives et 17 000 euros pour les fluides (eau, gaz, électricité). Cela me laisse ainsi une marge pour couvrir un montant de loyer plus élevé pouvant aller jusqu'à 9,36€/m²/mois pour un prix au m² dans le parc privé de 10€/mois.

Je mettrai en place des réunions mensuelles avec la cheffe de service QSP, l'assistante de captation et la cheffe de service HUDC pour avoir un retour sur l'avancement de la captation.

Dès la signature du bail qui me revient au titre de mes subdélégations, j'enverrai, avec l'aide de l'assistante de direction du Pôle, les courriers de résiliation des baux des logements ciblés pour restitution. Le marché immobilier sur Grenoble-Alpes Métropole étant considéré

comme zone sous tension⁸², je dispose d'un délai de préavis d'un mois conformément à l'article 15 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986⁸³.

C) L'élaboration d'un process « *Logement* » de la captation à la restitution

Afin de donner une ligne de conduite à l'assistante de captation et aux équipes d'accompagnement et d'entretien, j'ai élaboré en concertation avec la cheffe de service HUDC et la cheffe de service QSP un process « *Logement* »⁸⁴ de la captation jusqu'à la restitution des logements en identifiant pour chaque tâche le professionnel en charge de l'effectuer ainsi que l'ordre et les délais de réalisation des tâches.

Pour que les équipes puissent s'approprier le process, après consultation du CSE, une réunion de présentation sera programmée en septembre 2022 qui aboutira sur des échanges et corrections, si nécessaire. Lors de cette réunion, j'associerai les professionnels du service HUDC (personnel socio-éducatif, assistante administrative du service et cheffe de service), le service QSP (assistante de captation, assistante administrative du service et cheffe de service) ainsi que l'assistante de direction du Pôle que je dirige. Dans un souci d'amélioration continue de la qualité, j'organiserai une seconde réunion six mois après la mise en place de ce process en conviant les deux cheffes de service (HUDC et QSP), les assistantes administratives des deux services HUDC et QSP et un membre du personnel socio-éducatif pour recueillir des retours d'expérience et apporter d'éventuels ajustements au process.

D) Mobilisation des bailleurs sociaux

Jusqu'à présent, nous travaillons essentiellement avec des bailleurs sociaux pour la location des logements en diffus. Les bailleurs principaux avec qui nous travaillons sont Alpes Isère Habitat, Société Dauphinoise pour l'Habitat, CDC Habitat et Oxance. Les deux premiers siègent également au Conseil d'Administration. Lors de la présentation du projet au Conseil d'Administration, j'évoquerai la nécessité d'avoir leur soutien dans la recherche d'un foyer. Par ailleurs, je rencontrerai individuellement tous les bailleurs identifiés sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole – Actis, Pluralis, Grenoble Habitat et ceux avec lesquels je travaille déjà en mettant en avant que nous souhaitons créer un lieu

⁸² MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT. Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du Code général des impôts. Journal officiel, n° 109 du 12 mai 2013

⁸³ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Journal officiel, n° 158 du 8 juillet 1989, p. 8543

⁸⁴ Voir Annexe 8 : Process « *Logement* » de l'ADATE (extrait)

d'hébergement regroupé pour femmes en situation de monoparentalité avec un accompagnement renforcé à la parentalité et à la gestion de la vie quotidienne avec des équipes sur place pour lutter contre l'isolement social des publics accueillis et pour réguler les situations de conflits ou les manquements au niveau de l'entretien des logements ou au respect du règlement de copropriété. Ce projet permettra ainsi de rassurer les bailleurs sociaux sur l'entretien des logements et sur les relations avec le voisinage.

E) L'équipement du foyer

Dès la signature du bail au plus tard au mois de juin 2023, je validerai la commande des équipements déjà identifiés en concertation avec la cheffe de service HUDC. L'achat du matériel sera ensuite réalisé par la cheffe de service QSP sur un référentiel que j'ai établi avec l'aide de l'assistante de direction du Pôle pour tous les services d'hébergement sous ma direction. Dès réception des commandes par le service QSP, la cheffe de service sera en charge de programmer l'installation des équipements dans le foyer courant mai et juin 2023.

F) Le transfert des personnes vers le foyer

Dès l'installation des équipements, je mobiliserai le personnel socio-éducatif pour aider les personnes à préparer leur déménagement. Une aide pour le transport des affaires personnelles volumineuses sera également mise en place par le service QSP qui dispose de véhicules utilitaires. Le service QSP aura pour consigne également de récupérer tout le mobilier appartenant à l'Association qui est encore en bon état. Le reste sera transporté à la déchèterie par les agents techniques du service QSP.

Pour préparer les ménages ciblés et ayant consenti d'être transférés, je demanderai à la cheffe de service de mobiliser l'équipe socio-éducative 3 mois avant l'ouverture des places au foyer pour mener une campagne d'information sur le déroulé du processus de transfert et de veiller à ce que les personnes concernées soient bien préparées pour le transfert.

3.1.3 Le maintien d'une partie du parc d'hébergement en diffus

Je maintiendrai une partie du parc d'hébergement en diffus qui sera destiné à accueillir des familles ou des personnes isolées sans enfant(s) mais aussi des femmes seules avec enfant(s) qui ont un niveau d'autonomie suffisant pour vivre dans un logement en diffus et préparer leur sortie du dispositif vers un logement autonome (sans accompagnement).

A) Sur le chemin vers l'autonomie

Il s'agirait de personnes qui ne rencontrent pas ou plus de difficultés particulières quant à la prise en charge de leur enfant, qui ont un niveau de maîtrise du français suffisant pour comprendre les règles de vie en copropriété, n'ont pas de problèmes de mobilité, ont déjà

constitué des repères, repris confiance en elles et dont la situation administrative est en voie d'être régularisée.

Être mis en situation dans un logement en diffus est un exercice pour savoir si la personne est prête à accéder et tenir un logement de manière autonome. Elle aura à gérer ses relations avec le voisinage, s'approprier le règlement de copropriété, entretenir son logement, gérer son budget, repérer les commodités autour de son habitat.

B) L'intermédiation locative – une étape transitoire vers le logement autonome

Une fois la situation administrative régularisée, la personne sera en droit d'accéder à un logement. A ce titre, je développerai le partenariat avec les gestionnaires de dispositifs d'intermédiation locative – Un Toit Pour Tous et Groupement des Possibles pour leur orienter les personnes qui ont droit d'accéder au logement mais qui nécessitent encore un accompagnement dans le logement. L'intermédiation locative (IML) est un dispositif qui permet de sécuriser et simplifier la relation entre le locataire et le bailleur grâce à l'intervention d'un tiers social (opérateur, organisme agréé ou association). L'Accompagnement Vers et Dans le Logement (mesures AVDL) est une aide fournie à un ménage rencontrant un problème d'accès ou de maintien dans un logement, en raison de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul des deux.

Cette orientation permettra aux personnes concernées d'accéder à un logement autonome, d'une part, et de fluidifier le service HUDC que je dirige, d'autre part, ce qui correspond parfaitement aux objectifs de la politique de « Logement d'abord ».

3.2 Une offre d'accompagnement orientée vers l'autonomie et l'insertion

En parallèle de la diversification de l'offre d'hébergement du service HUDC, je vais initier un processus de diversification de l'offre d'accompagnement pour créer un terrain propice pour le développement de l'autonomie et l'insertion des mères migrantes isolées en m'appuyant sur les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de la Haute Autorité de Santé⁸⁵⁸⁶. La nouvelle offre de service proposera un accompagnement sur la parentalité, un accompagnement linguistique et un accompagnement juridique.

⁸⁵ HAS-ANESM, *La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre*, Juin 2008

⁸⁶ HAS-ANESM, *Repérage et accompagnement des situations de ruptures dans les parcours des personnes accueillies en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)*, Juin 2015

3.2.1 Un accompagnement à la parentalité pour développer l'autonomie

Pour pouvoir déployer un accompagnement à la parentalité, j'identifierai au préalable les besoins en formation de l'équipe socio-éducative et, en fonction, j'organiserai une formation sur la parentalité. En parallèle, je recruterai un éducateur jeunes enfants qui aura aussi pour mission de réfléchir et proposer à développer des modes alternatifs de garde d'enfant en faisant jouer la solidarité entre mères.

A) La formation de l'équipe socio-éducative

Comme précisé précédemment, l'équipe socio-éducative se compose de travailleurs sociaux diplômés d'Etat de niveau 6. Il s'agit d'assistants de service social, d'éducateurs spécialisés et de conseillers en économie sociale et familiale. Néanmoins l'équipe est relativement jeune avec peu d'expérience dans l'accompagnement à la parentalité. La moyenne d'âge de l'équipe est de 27 ans et l'ancienneté moyenne au sein de l'association est de 28 mois. Pour la majorité de l'équipe, le poste d'accompagnateur social au sein du service HUDC est son premier emploi après l'obtention du diplôme d'Etat.

Pour évaluer la nécessité de mettre en place une formation sur la parentalité, je me suis basé sur les entretiens professionnels réalisés en 2021 et 2022 (ils ont été mis en place en 2021 au niveau de l'ADATE) ainsi que sur les demandes individuelles de formation que les professionnels formulent chaque année. J'ai pu relever des lacunes qui m'ont convaincu de la nécessité de programmer une formation sur la parentalité que j'intégrerai dans le plan de développement des compétences pour 2023. L'organisation d'une formation en parentalité sera facilitée par la présence en interne de formateurs au sein du Pôle « *Insertion, Innovation et Interculturalité* » (PIII). Je ferai par conséquent appel à la cheffe de service du Centre Ressources de l'ADATE dont le service a pour mission d'organiser les formations en interne et propose un module sur la parentalité avec des formateurs mis à disposition par le PIII. La formation aura lieu durant le 1^{er} semestre de 2023.

B) Le recrutement d'un éducateur jeunes enfants

De plus, je recruterai un éducateur jeunes enfants (EJE) expérimenté (minimum 3 ans d'expérience auprès d'enfants de moins de 3 ans) qui sera placé sous la responsabilité hiérarchique de la cheffe de service HUDC. Je demanderai à la cheffe de service de proposer une fiche de poste avant le mois de mars 2023. Je mènerai les entretiens de recrutement avec la cheffe de service HUDC et la prise de poste interviendra au plus tard en juin 2023.

Spécialiste de la petite enfance (0 à 7 ans), l'EJE porte une grande attention aux enfants qui rencontrent des difficultés et les accompagne plus particulièrement dans leurs apprentissages. Il sera chargé de l'éducation des enfants accueillis au foyer.

Par le jeu et les activités d'éveil, l'EJE tendra à initier les enfants au langage, aux habitudes d'hygiène et de sécurité et aux règles de la vie sociale. Son rôle consistera à favoriser l'acquisition de l'autonomie et de la socialisation des enfants. A cet effet, il entretiendra des contacts étroits avec les parents pour assurer la continuité éducative dans le respect du milieu familial, social et culturel. Il sera aussi en charge d'accompagner les personnes accueillies au foyer sur le développement de modes alternatifs de garde d'enfant.

C) Le développement de modes alternatifs de garde d'enfant en faisant jouer la solidarité entre mères

Comme expliqué dans les deux premières parties de ce travail de mémoire, du fait de leur situation administrative complexe, les mères migrantes isolées accueillies au service HUDC ne peuvent pas accéder au marché de travail, ni aux aides sociales et familiales. Par conséquent, elles ne disposent pas de ressources pour pouvoir prendre en charge les frais de crèche ou d'autres formes de garde d'enfant. Etant seules à assurer l'autorité parentale (père resté au pays, inconnu ou lui-même sans ressources et en situation administrative complexe), les mères migrantes isolées ont du mal à trouver du temps pour elles et suivre des cours ou des formations.

Avec l'aide de la cheffe de service HUDC et l'équipe socio-éducative (accompagnateur social référent et éducateur jeunes-enfants), je développerai des modes alternatifs et ponctuels de garde d'enfant en impliquant les mères accueillies au foyer, en faisant jouer la solidarité entre mères tout en mettant en avant qu'elles pourraient dégager du temps libre pour elles, ce qui leur permettra, d'une part, de suivre des formations, et, d'autre part, de se rendre utiles et d'acquérir de l'expérience, pour obtenir des certifications pour pouvoir travailler dans la petite enfance plus tard. A ce titre, je missionnerai l'EJE de développer cette dynamique au sein du foyer pour, à terme, créer une halte-garderie parentale en tant que dispositif annexé au foyer.

La halte-garderie est un mode de garde adapté aux parents en quête d'un accueil occasionnel pour leurs jeunes enfants. C'est un complément de garde qui présente des différences avec la crèche collective par son mode d'accueil limité quelques heures par semaine. Le reste du temps, l'enfant restera sous la garde de sa mère.

La halte-garderie sera placée sous mon autorité. Je subdélèguerai le pilotage du personnel à la cheffe de service HUDC. L'éducateur de jeunes enfants aura en charge d'encadrer les parents qui se portent volontaires pour assurer une garde ponctuelle. C'est lui qui sera également en charge d'établir, avec les mères bénévoles, les plannings avec leur présence. Ponctuellement, un psychologue, que je prévois de recruter au niveau du Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* », interviendra au sein de la halte-garderie afin de veiller à la bonne santé et au développement de chaque enfant selon son âge.

La halte-garderie sera ouverte aux enfants accueillis au foyer et âgés de 2 mois et demi à 6 ans pour un accueil ponctuel de quelques heures et aura une capacité d'accueil simultanée maximale de 20 enfants conformément à la réglementation en vigueur⁸⁷. Il s'agit d'un mode de garde à temps partiel et de transition, permettant d'habituer l'enfant à la vie en collectivité avant son entrée en maternelle.

Ce projet n'aura lieu qu'après approbation des mères migrantes isolées accueillies au foyer et leur formation sur cette modalité de garde d'enfant dispensée par l'EJE. Si ces conditions sont réunies, j'engagerai les formalités administratives auprès du Président du Conseil Départemental pour obtenir une autorisation d'ouvrir une halte-garderie parentale. Ce projet ne pourra intervenir qu'en 2024 et au minimum six mois après l'ouverture du foyer. Il serait au préalable nécessaire de mettre en place un accompagnement linguistique pour les mères migrantes isolées afin de leur permettre d'acquérir un niveau suffisant de maîtrise du français.

3.2.2 Un accompagnement linguistique et socio-professionnel pour développer l'autonomie et le pouvoir d'agir

L'accompagnement linguistique des mères migrantes isolées orienté vers l'insertion socio-professionnelle se matérialisera par la mise en place d'ateliers socio-linguistiques à visée professionnelle associés à un accompagnement individuel à l'insertion professionnelle afin de développer l'autonomie et le pouvoir d'agir.

A) La mise en place d'ateliers socio-linguistiques à visée professionnelle

L'atelier sociolinguistique est une approche pédagogique visant le gain en autonomie sociale d'adultes migrants vivant en France. Il s'agit de personnes ayant perdu la maîtrise de certaines compétences sociales dans le contexte migratoire. Cette démarche est préconisée pour des publics dont la méconnaissance du fonctionnement de certains espaces sociaux, la non-maîtrise des actes de langage inhérents à ces espaces et la connaissance partielle des codes socioculturels attendus dans ces espaces en entravent l'usage et la fréquentation autonome. Dans les ateliers sociolinguistiques, on apprend la langue française et les codes et savoirs socioculturels en vue de les mobiliser dans ces différents espaces et évoluer ainsi en toute autonomie. Ils s'articulent autour de trois axes :

- l'usage autonome des espaces sociaux,
- la compréhension des principes / valeurs de la société d'accueil,

⁸⁷ MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ. Décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants. Journal officiel, n° 202 du 31 août 2021

- la connaissance des temps forts / événements de la société d'accueil.

La mise en place d'ateliers sociolinguistiques incluant la phase préparatoire aura lieu à l'ouverture des places du foyer et au plus tard le 01 juillet 2023. Pour ce faire, je vais recourir au partenariat interne. Je me rapprocherai de la Directrice du Pôle « *Insertion, Innovation et Interculturalité* » dont les services proposent des ateliers sur le territoire de plusieurs communes en Isère. Ensemble, nous établirons un cahier des charges et une convention de mise en place d'une prestation interne d'ASL. J'associerai également la cheffe de service HUDC dans ce travail. Il revient ensuite à la Directrice du PIII d'organiser le recrutement d'un ETP formateur Français Langue Etrangère (FLE) qui prendra son poste au plus tard au mois de juin 2023. Il sera placé sous l'autorité hiérarchique de la Directrice du PIII mais aura des liens fonctionnels avec la cheffe de service HUDC.

Les ateliers sociolinguistiques dédiés permettront aux mères migrantes isolées de mettre à profit leur période d'accompagnement par l'ADATE en donnant du sens à cette période, et également en facilitant le suivi des démarches administratives grâce à l'amélioration de leur maîtrise du français. Ces ateliers leur permettront également de gagner en autonomie et de fluidifier leur parcours à l'obtention du titre de séjour. La maîtrise de la langue, et tout particulièrement en France, constitue l'un des piliers primordiaux de l'insertion sociale et professionnelle.

La mise en place des ateliers sociolinguistiques sera nécessairement précédée par une phase d'évaluation des niveaux linguistiques, ce qui permettra de définir les niveaux et les groupes à constituer ainsi que le programme pédagogique à mettre en place. Cette phase d'évaluation linguistique aura lieu courant juillet et août 2023 pour une mise en place des ateliers sociolinguistiques à compter de septembre 2023.

B) Un accompagnement individuel à l'insertion professionnelle

En parallèle de l'accompagnement linguistique, les mères migrantes isolées bénéficieront d'un accompagnement individuel à l'insertion professionnelle.

La création d'un poste de conseiller en insertion professionnelle (CIP) permettrait ainsi un accompagnement renforcé vers l'emploi prenant en considération la singularité du public hébergé. Cet accompagnement augmenterait ainsi les chances d'accéder à un emploi et de sortir du dispositif d'hébergement d'urgence. Le conseiller d'insertion professionnelle travaillera en lien étroit avec le formateur FLE afin de trouver une articulation adéquate entre les besoins des personnes concernées et les actions mises en œuvre pour favoriser leur insertion professionnelle.

Le conseiller en insertion professionnelle aura à cœur d'identifier et de mettre en place des actions destinées à lever les freins à l'insertion professionnelle des mères migrantes

isolées. L'objectif principal est de favoriser le retour à l'emploi de personnes qui peuvent en être éloignées depuis de nombreuses années ou encore de leur permettre d'accéder à un premier emploi à travers les axes suivants :

- Travailler l'accès à l'emploi avec un public n'ayant jamais travaillé en France voire au pays, notamment par un travail d'appropriation des codes explicites et implicites du monde du travail ;
- Proposer un accompagnement renforcé et de proximité face à la difficulté repérée d'aller vers les institutions ;
- Une grande partie des personnes régularisées au titre de la santé obtiennent un droit au travail mais l'accès à l'emploi nécessite un accompagnement spécifique (dossier MDPH pour RQTH, ESAT...). Un travail en lien avec les accompagnateurs sociaux du service HUDC sur cette thématique sera réalisé ;
- Mise en évidence des capacités et compétences pour permettre une orientation en conséquence pour un public en souffrance (prostitution, fragilité psychologique, faible estime de soi...);
- Orienter l'accompagnement en fonction des besoins spécifiques liés aux problématiques individuelles (santé, garde d'enfant...);
- Accompagner les personnes concernées vers une plus grande autonomie (mobilité, connaissances de base en informatique...);
- Mettre en place des actions visant à lutter contre l'isolement et à favoriser l'insertion des personnes accompagnées dans le tissu local ;
- développer un réseau d'entreprises partenaires et les informer sur le droit au travail des étrangers afin d'améliorer leur regard sur l'étranger et les rendre plus confiantes lorsqu'elles recrutent des personnes d'origine étrangère. Un livret à destination des employeurs a été élaboré à cet effet par le Pôle « Accès au Droit » de l'ADATE en accord avec la DDETS ;
- mettre à profit le temps d'attente pour une personne en cours de régularisation en donnant du sens à cette période. Renforcer sa confiance et son estime de soi.

La mise en place d'un poste à temps plein de CIP, permettrait l'accompagnement d'une trentaine de personnes en moyenne. L'orientation vers le CIP devra être définie dans le cadre du projet d'accompagnement personnalisé qui sera piloté, tel que le prévoit la réglementation, et au regard des RBPP du secteur, par la cheffe de service HUDC à qui j'ai subdélégué le pilotage. C'est la personne concernée qui mobilisera les actions définies, avec elle, dans son projet d'accompagnement personnalisé, en matière d'insertion professionnelle. L'accompagnateur social référent sera en charge de l'appui à la mobilisation, à la coordination des actions, et donc au soutien de cet objectif personnalisé.

Le conseiller en insertion professionnelle sera recruté par la Directrice du PIII et prendra ses fonctions en juin 2023 et travaillera en lien étroit avec le formateur FLE, notamment sur les liens avec les ASL et en lien avec l'équipe du Pôle « *Insertion, Innovation et Interculturalité* ». Comme pour le formateur FLE, le CIP sera hiérarchiquement rattaché à la Directrice du PIII mais aura des liens fonctionnels avec la cheffe de service HUDC et les accompagnateurs sociaux du service.

Tous les six mois, le formateur FLE et le CIP sous l'autorité de la Directrice du PIII présenteront un bilan des ASL à la cheffe de service HUDC et moi-même afin d'apporter des ajustements nécessaires pour améliorer la qualité de l'offre de service.

3.2.3 Un accompagnement juridique pour régulariser le séjour

Comme on a pu le constater dans les parties précédentes de ce travail de mémoire, la situation administrative complexe (irrégularité du séjour) constitue un frein à l'accès à l'emploi, au logement et à un bon nombre de droits et le personnel socio-éducatif se retrouve démuné face aux situations administratives complexes. A ce titre, je mettrai en place un accompagnement juridique dispensé par un juriste spécialisé en droit des étrangers et j'organiserai la formation du personnel socio-éducatif en droit des étrangers.

A) Un accompagnement nécessaire par des juristes spécialisés en droit des étrangers

Pour organiser cette prestation, je vais à nouveau recourir au partenariat interne en sollicitant cette fois-ci la Directrice du Pôle « *Accès au Droit* ». En effet, nous avons déjà établi une collaboration entre nos pôles respectifs pour les services SPADA, HUDA et CADA du Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » sous forme de prestations internes. Dans le cadre d'une convention, le Pôle « *Accès au Droit* » met à disposition des trois services susmentionnés des juristes spécialisés en droit d'asile pour accompagner les demandeurs d'asile à la procédure de demande d'asile. Le besoin repéré est d'élargir cette prestation au service HUDC en demandant un ETP de juriste spécialisé en droit des étrangers.

J'organiserai une réunion de travail avec la Directrice du PAD et la cheffe de service HUDC pour établir un cahier des charges et signer une convention de prestation au mois de février 2023. Au titre de ses subdélégations, il reviendra à la Directrice du PAD d'établir la fiche de poste et demander au service RH de publier une offre d'emploi le mois suivant. Les entretiens de recrutements auront lieu au mois de juin 2023 auxquels je demanderai à mon homologue de m'associer. La prise de poste du juriste aura lieu le 01 juillet 2023.

Le juriste sera localisé dans les locaux du service HUDC et sera associé aux réunions d'équipe animées par la cheffe de service HUDC. Il sera cependant placé sous l'autorité hiérarchique de la Directrice du PAD.

Le juriste aura pour mission d'apporter son expertise technique au personnel socio-éducatif sur les situations administratives complexes. Il aura aussi en charge de coordonner le suivi juridique des personnes accueillies et d'étudier les opportunités de régularisation du séjour. Il aura enfin une mission de veille juridique en droit des étrangers au service de la cheffe de service et l'équipe socio-éducative.

B) La formation du personnel socio-éducatif en droit des étrangers

Sur la base des entretiens professionnels réalisée en 2021 et 2022, j'ai pu établir un besoin de former l'équipe socio-éducative au droit des étrangers. Ce besoin a été confirmé par la cheffe de service HUDC. Par conséquent et au regard des spécificités du public accueilli, j'intégrerai cette formation dans le plan de développement des compétences pour 2023 en lien avec le Centre Ressources de l'ADATE et je la rendrai obligatoire à l'avenir pour tout nouveau professionnel rejoignant le service HUDC.

La formation de l'équipe socio-éducative du service HUDC aura lieu durant le 1^{er} semestre 2023. Une deuxième séance de formation sera organisée en juillet 2023 pour l'éducateur jeunes enfants, la maîtresse de maison, le formateur FLE et le conseiller en insertion professionnelle afin qu'ils puissent comprendre la complexité de la situation administrative des mères migrantes isolées et les droits auxquels ce public peut accéder.

3.3 L'accompagnement au changement – le rôle du Directeur

Pour mener à bien le projet de diversification de l'offre de service HUDC , au titre de mes fonctions de Directeur de Pôle et de mes subdélégations par la Direction Générale, je vais déployer une communication interne forte visant à impulser le changement, je mobiliserai et fédérerai les équipes par l'écriture de projet de service et je mobiliserai le partenariat interne et externe. Chaque étape importante du déploiement du projet sera suivi d'une évaluation afin d'apporter les ajustements nécessaires.

3.3.1 Une communication interne forte visant à impulser le changement

Avant toute chose, étant donné qu'il s'agit d'une dynamique de changement, je vais m'assurer qu'un ensemble d'acteurs participent à la réalisation du projet. *« On ne change pas sans communiquer (...) les auteurs soulignent qu'il est possible de lever une bonne partie des résistances qui s'observent chez les agents de base et qui sont liées, pour une grande part, à l'incertitude, au manque de précisions, d'information, d'explications »⁸⁸.*

L'ensemble d'acteurs dont je fais référence est composé du Président et les bailleurs sociaux membres du Conseil d'Administration de l'ADATE, la Direction Générale, les

⁸⁸ AUBERT-LOTARSKI A., « Agir en situation complexe », Note de synthèse 1, La conduite du changement, pp.10-11

membres du CODIR de l'Association, la cheffe de service HUDC, la cheffe de service QSP, les membres du CSE, les professionnels du service HUDC, les mères migrantes isolées accueillies au service HUDC, le réseau d'acteurs de la petite enfance et l'autorité de tarification et de contrôle – la DDETS.

A) La communication auprès des membres du CODIR

Il est important dans un premier temps de partager le projet de diversification aux membres du CODIR de l'Association car certains auront un rôle important à jouer et en particulier la Directrice du Pôle « *Insertion, Innovation et Interculturalité* » et la Directrice du Pôle « *Accès au Droit* ». Je bénéficie déjà du soutien de la Direction Générale sur ce projet à qui je rends compte de mon activité chaque semaine dans le cadre de reportings hebdomadaires mais je dois m'assurer également de l'adhésion au projet des autres membres du CODIR en mettant en avant que ce projet leur offrira la possibilité de développer leurs propres pôles. Une fois leur adhésion actée, je présenterai le projet aux membres du Conseil d'Administration de l'Association.

B) La communication auprès de l'encadrement intermédiaire du Pôle

Le rôle des chefs de service sous ma responsabilité est fondamental pour assurer un management de proximité et s'assurer de la bonne adhésion des équipes de terrain. L'encadrement intermédiaire joue un rôle crucial également dans la communication entre la Direction et les professionnels de terrain car c'est grâce à eux que les informations descendantes et ascendantes peuvent circuler correctement. A ce titre, il est essentiel que les chefs de service aient bien compris la nature et les enjeux du projet pour pouvoir correctement l'expliquer aux professionnels sous leur responsabilité hiérarchique. Il est donc primordial pour un Directeur de pouvoir s'appuyer sur une équipe d'encadrement intermédiaire compétente et surtout loyale. Après deux années de travail de réorganisation au niveau de l'encadrement intermédiaire sous mon autorité, je peux affirmer qu'aujourd'hui je dispose de chefs de service de confiance, solides et compétents sur lesquels je peux m'appuyer dans le pilotage du Pôle. Au-delà des reporting individuels hebdomadaires que j'ai avec chaque chef de service, j'anime une réunion de CODIR Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » réunissant tous les chefs de service du Pôle. Avec les membres du CODIR Associatif, les chefs de service sont les premiers à être informés de ce projet sachant que la cheffe de service HUDC est déjà au courant de la démarche car c'est avec elle que je travaille essentiellement pour relever les besoins et identifier les leviers possibles pour le montage de ce projet. Je peux bien sûr compter sur leur discrétion.

C) La communication auprès de la gouvernance associative

Il est important de rappeler que la validation d'un projet d'une telle envergure revient en premier lieu aux membres du Conseil d'Administration de l'Association. A ce titre, je prévois de présenter le projet de diversification de l'offre de service HUDC au prochain CA prévu le 28 septembre 2022 en mettant en avant que ce projet de diversification est à moyens constants mais que pour sa réalisation et sa pérennisation, j'aurai besoin du soutien du Président du Conseil d'Administration et de la Direction Générale pour négocier avec le financeur le maintien des taux de financement, d'une part, et des bailleurs sociaux qui siègent au CA pour la recherche d'un foyer, d'autre part.

D) La communication auprès de la DDETS

Il est important également de rappeler que les relations avec la DDETS sont très bonnes et nous travaillons dans un climat de confiance absolu. Nous avons des réunions régulières dans le cadre du dialogue de gestion tous les 4 mois et la DDETS nous a donné son feu vert pour lui présenter un projet détaillé de diversification de l'offre de service en vue de favoriser l'accès au logement et de fluidifier le service HUDC. Dès la validation du projet par le CA, je présenterai le projet à la DDETS à notre prochaine réunion prévue le 29 septembre 2022. Néanmoins, au regard des informations données par la DDETS dans le cadre des réunions sur la « Trajectoire 2022-2024 » et en particulier la baisse potentielle des financements des gestionnaires d'HU, je demanderai un appui à la Direction Générale et au Président du Conseil d'Administration pour négocier le maintien des subventions en mettant en avant les spécificités des publics que nous accueillons par rapport aux autres gestionnaires HU tout en précisant qu'en cas de baisse de notre subvention, cela aura un impact négatif sur la fluidité du service.

E) La communication auprès des membres du CSE

Conformément à l'article L. 2312-8 du Code du travail : *« Le comité social et économique a pour mission d'assurer une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production, notamment au regard des conséquences environnementales de ces décisions. Le comité est informé et consulté sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise, notamment sur :*

- *Les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs,*
- *La modification de son organisation économique ou juridique,*
- *Les conditions d'emploi, de travail, notamment la durée du travail, et la formation professionnelle,*

- *L'introduction de nouvelles technologies, tout aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail. »*

Au regard des dispositions susmentionnées, étant donné que le projet de diversification de l'offre de service HUDC aura un impact aussi bien sur le volume et la structure des effectifs que sur les conditions de travail et la formation professionnelle, je vais nécessairement faire au préalable une information-consultation au CSE.

En principe, c'est plutôt la Direction Générale qui préside et anime les réunions du Comité Social et Economique de l'Association qui ont lieu une fois par mois. Cependant, les Directeurs de Pôle peuvent être appelés à y participer de manière ponctuelle pour présenter des changements au sein du pôle sous leur direction. A ce titre, dès la validation par la gouvernance de l'Association et par le financeur, je demanderai à la Direction Générale de me convier à la réunion du CSE prévue au mois d'octobre pour présenter le projet de diversification de l'offre de service HUDC en mettant en avant que ce projet a pour objectif d'améliorer l'offre de service pour mieux prendre en compte les besoins spécifiques du mères migrantes isolées accueillies au service HUDC, non couverts à ce jour, en vue de favoriser le développement du pouvoir d'agir et de promouvoir l'insertion socio-professionnelles de ces dernières. Je m'engagerai à fournir aux membres du CSE tous les 3 mois un état d'avancement du projet.

F) La communication auprès des salariés

Dans le cadre de l'organisation du Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » sous ma direction, j'organise habituellement deux fois par an des réunions institutionnelles rassemblant tous les professionnels du Pôle pour aborder des nouveaux projets ou réaliser des séminaires sur des thématiques spécifiques en lien avec l'activité des services (ex. : l'intervention à domicile, le droit des usagers, le secret professionnel...) mais aussi pour permettre à tous les professionnels du Pôle de se rencontrer et de se connaître et pour construire une culture commune.

Dès le mois d'octobre 2022, j'organiserai une réunion institutionnelle, le même jour et juste après mon intervention au CSE, en conviant tous les professionnels du Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » ainsi que le service QSP pour présenter le projet et le rétroplanning et pour recueillir d'éventuels remarques, idées ou inquiétudes et y apporter des réponses pour parer d'éventuelles résistances au changement. Je m'engagerai ensuite, comme pour les membres du CSE, de fournir un état d'avancement du projet tous les 4 mois.

G) La communication auprès des personnes concernées

J'ai déjà abordé le sujet d'un éventuel projet de diversification de l'offre de service auprès de membres du CVS expérimental du service HUDC afin d'évaluer leur degré d'adhésion

et l'idée a été accueillie très favorablement. Par ailleurs, j'ai rencontré plusieurs mères migrantes isolées qui ont également adhéré au projet et proposé de s'investir dans les futures actions collectives. A la prochaine réunion du CVS prévue fin octobre 2022, j'informerai les membres du CVS sur les décisions de la gouvernance associative et du financeur par rapport au projet de diversification ainsi que la nouvelle offre d'accompagnement et d'hébergement et le calendrier de mise en œuvre du projet.

3.3.2 La mobilisation des équipes par l'écriture du projet de service

La mise en place de ce projet s'accompagnera par l'écriture du projet de service, absent à ce jour, qui aura un effet mobilisateur et fédérateur pour les équipes de terrain. Au-delà des réunions et des formations qui contribuent à la construction d'une culture commune, le projet de service est un élément fédérateur pour donner un cadre commun et une ligne de conduite commune aux équipes. Je fais référence ainsi aux valeurs partagées et une philosophie commune d'accompagnement des publics accueillis qui découlent nécessairement du projet associatif.

Dans le cadre des travaux sur le futur projet de service, je demanderai à la cheffe de service HUDC de travailler avec l'équipe sur la définition des modes d'accompagnement à développer en associant les personnes concernées en s'appuyant sur les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de la Haute Autorité de Santé⁸⁹. Le travail concernant le projet de service démarrera en juillet 2023, une fois que tout le personnel nécessaire sera recruté aux côtés de l'équipe socio-éducative déjà en place.

3.3.3 La mobilisation du partenariat interne et externe

Pour mener à bien le projet de diversification de l'offre de service HUDC, je vais également mobiliser les partenariats en interne et en externe. En interne, je développerai un partenariat multi-pôles pour favoriser la transversalité au sein de l'Association. En externe, l'ouverture du service à son environnement extérieur s'avère plus que nécessaire et, à ce titre, j'irai à la rencontre de tous les acteurs identifiés comme partenaires potentiels.

A) Le partenariat multi-pôles en interne au service d'un accompagnement transversal
Comme précisé précédemment, l'ADATE est organisée en Pôles dont les activités sont complémentaires. Le Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » et le Pôle « *Jeunesse et Migration* » proposent un accueil, un accompagnement social et un hébergement aux publics étrangers respectivement adultes et mineurs. De l'autre côté, le Pôle « *Accès au Droit* » et le Pôle « *Insertion, Innovation et Interculturalité* » proposent des actions

⁸⁹ HAS-ANESM, *Elaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service*, Décembre 2009

d'accompagnement à l'accès au droit et à l'insertion par la langue, par l'école et par l'emploi. Ils sont en mesure d'intervenir en complément dans l'accompagnement des publics accueillis par les deux premiers pôles.

Dès validation du projet de diversification de l'offre de service, en concertation avec la directrice du PAD et la directrice du PIII, j'établirai un cahier des charges pour la mise à disposition d'un ETP juriste, d'un ETP formateur FLE et d'un ETP conseiller en insertion professionnelle à compter du 01 juin 2023 qui aboutira à la signature d'une convention avec chacun des Pôles susmentionnés au plus tard au mois d'avril 2023.

B) L'ouverture nécessaire du service à l'environnement extérieur

Pour garantir une offre de service de qualité, je vais mobiliser des partenaires en externe car « aucune organisation ne peut exister sans établir des relations avec ses environnements »⁹⁰. Une fois validé par la gouvernance associative et le financeur, en concertation avec la cheffe de service HUDC et l'équipe socio-éducative, j'établirai une liste de partenaires potentiels que je vais ensuite rencontrer avec la cheffe de service pour présenter le service HUDC et le projet de diversification de l'offre de service. Je vais rencontrer en premier lieu les bailleurs sociaux en Isère en associant l'assistante de captation du service QSP qui sont des partenaires stratégiques en commençant par ceux avec lesquels je travaille déjà.

En second lieu, j'irai à la rencontre des acteurs de la petite enfance en associant la cheffe de service HUDC car ce sont des partenaires avec lesquels nous pouvons coopérer, bénéficier de leurs conseils sur la parentalité et nous coordonner en faveur des publics accueillis. Il s'agit essentiellement du service départemental de la Protection Maternelle et Infantile (PMI), l'Union Des Associations Familiales en Isère (UDAF) de l'Isère, le Réseau d'Écoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents en Isère (REAAP 38), Dépann'familles 38. Ces rencontres auront lieu dans le premier semestre 2023. Les services du PMI sont un partenaire stratégique car c'est le médecin de ce service qui doit donner son accord pour la création d'une halte-garderie parentale.

En troisième lieu, j'irai à la rencontre des gestionnaires de dispositifs d'intermédiation locative et d'insertion par l'activité économique pour travailler sur les solutions de sorties du service HUDC en favorisant l'accès au logement et à l'emploi et la formation. Il s'agit essentiellement du Groupement des possibles, Un Toit Pour Tous et l'AFPA. Ces rencontres auront également lieu dans le premier semestre 2023. L'objectif sera de

⁹⁰ CROZIER M., FRIEDBERG E., 1992, *L'acteur et le système*, Points Essais, Paris : Le Seuil, 500 p.

présenter nos missions respectives, les spécificités du public accueilli et de convenir des modalités d'orientation sous forme d'une convention.

3.3.4 L'évaluation du projet

Comme tout projet, celui-ci fera nécessairement l'objet d'une évaluation pour savoir si les objectifs ont été atteints ou des ajustements sont à faire. L'obligation pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) de réaliser une évaluation a été introduite par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Elle a permis d'inscrire les ESSMS dans une démarche d'amélioration continue de la qualité des prestations et activités délivrées. Néanmoins, par une loi du 24 juillet 2019, le législateur a apporté une réforme des modalités d'évaluation des ESSMS en introduisant un principe d'évaluation continue de la qualité. Chaque ESSMS doit faire l'objet d'une évaluation tous les 5 ans (au même rythme que les projets d'établissements et les CPOM).

Pour pouvoir évaluer le projet de diversification de l'offre de service HUDC, j'ai identifié un certain nombre d'indicateurs de réussite et des modalités d'ajustement en cas de non atteinte ou atteinte partielle des objectifs du projet.

A) Une démarche d'évaluation continue de la qualité

La loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (article 75), fait entrer l'évaluation des ESSMS dans une nouvelle étape et modifie l'article L. 312-8 du Code de l'action sociale et des familles. « *Dans un objectif d'amélioration continue de la qualité, les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 du CASF évaluent et font procéder à l'évaluation de la qualité des prestations qu'ils délivrent selon une procédure élaborée par la Haute Autorité de santé mentionnée à l'article L. 161-37 du Code de la sécurité sociale...* »⁹¹. Les termes d'évaluation interne et externe disparaissent au profit d'une évaluation unique consistant en :

- une auto-évaluation réalisée en continu par l'ESSMS,
- une évaluation réalisée par un organisme certificateur accrédité par le COFRAC (Comité Français d'Accréditation) suivi d'un rapport transmis à l'autorité de tarification et de contrôle.

Le dispositif s'appuie sur 1 référentiel unique, 3 méthodes d'évaluation, des critères impératifs et standards. L'ESSMS devra mentionner, dans son rapport annuel d'activité, les actions engagées dans le cadre de sa démarche d'amélioration continue de la qualité. La

⁹¹ HAS, mars 2022, « Référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux », p. 4

démarche d'évaluation doit être « centrée sur la personne, ce qui signifie qu'on part de la personne et de son projet afin d'observer la manière dont la structure fonctionne au quotidien pour répondre à ses besoins »⁹².

B) Les indicateurs de réussite du projet de diversification de l'offre de service HUDC

Pour évaluer la réussite du projet de diversification, j'ai identifié un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Concernant la nouvelle offre d'accompagnement, les indicateurs qualitatifs sont essentiellement fondés sur un principe d'autoévaluation par les personnes concernées elles-mêmes à travers des tests de positionnement mais aussi par les professionnels à travers des tests de connaissances. La démarche d'évaluation aura lieu au début, au milieu et à la fin des actions pour évaluer l'évolution du positionnement et des connaissances des personnes concernées.

Concernant l'objectif général qui cible une offre d'hébergement plus respectueuse de l'intimité des mères migrantes isolées :

Objectif général	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels	Indicateurs d'évaluation
Une offre d'hébergement plus respectueuse de l'intimité des mères migrantes isolées	Diversifier l'offre d'hébergement	Recruter 1 ETP Assistante chargée de captation	Signature CDD 1 ETP Assistante chargée de captation
		Prospecter au sein du marché immobilier	Nb de bailleurs rencontrés
			Nb de biens visités
		Respecter le cahier des charges	% d'atteinte du cahier des charges
		Louer un foyer avec locaux professionnels	Signature effective du bail
		Acheter et installer les équipements	% des commandes réceptionnées à temps
			Nb de logements équipés dans le foyer
		Transférer des personnes	Nb de personnes transférées
Restituer des logements	Nb de logements restitués dans le diffus		
Evaluer la satisfaction des nouvelles conditions d'hébergement	Résultats enquête de satisfaction		

Concernant l'objectif général qui cible une offre d'accompagnement orientée vers l'autonomie et l'insertion socio-professionnelle des mères migrantes isolées :

⁹² Ibid.

Objectif général	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels	Indicateurs d'évaluation
Une offre d'accompagnement orientée vers l'autonomie et l'insertion socio-professionnels des mères migrantes isolées	Développer l'autonomie et le pouvoir d'agir	Recruter 1 ETP Formateur FLE	Signature CDI 1 ETP Formateur FLE
		Recruter 1 ETP CIP	Signature CDI 1 ETP CIP
		Mettre à disposition une salle	Signature location salle
		Mettre en place des ASL pour : - apprendre le français, - créer du lien social, - se repérer dans l'environnement administratif, social et culturel, - gagner en autonomie	Nb de pers. inscrites aux ASL
			Nb de pers. ayant validé un niveau linguistique
			Nb de pers. ayant acquis une autonomie dans les démarches administratives et de santé
			Niveau de production et de compréhension écrite et orale
			Nb de sorties culturelles par pers.
			Nb de bénévolats en association
			Consitution de réseau d'amis
			Rétablissement des liens familiaux
			Prise/reprise de confiance en soi
			Mettre en place un accompagnement individuel à l'insertion professionnelle
		Nb de CV et de lettres de motivation	
		Nb de reconnaissances de diplôme	
		Nb de projets professionnels réalistes réalisés	
		Nb de pers. ayant acquis une connaissance du milieu professionnel	
		Nb de pers. ayant constitué un réseau professionnel	
	Nb de pers. orientées à une formation		
	Nb de pers. ayant accédé à un emploi		
	Mettre en place un accompagnement juridique	Recruter 1 ETP Juriste	Signature CDI 1 ETP Juriste
		Mettre en place un accompagnement juridique	Nb de pers. en file active Nb de situations administratives régularisées
	Développer des solutions alternatives de garde d'enfant	Recruter un EJE	Signature CDI 1 ETP EJE
		Organiser des rencontres parents-enfants	Nb de rencontres organisées et nb de participants
		Demander une autorisation d'ouverture d'une halte-garderie parentale	Nb de mères s'étant portées bénévoles Signature location espace dédié aux enfants
	Développer les compétences internes	Réaliser des entretiens professionnels	Nb d'entretiens professionnels réalisés
		Faire un bilan des entretiens professionnels et des demandes individuelles de formation	Nb de formations identifiées en adéquation avec les besoins de l'activité
		Elaborer et mettre en œuvre le plan de développement des compétences	Nb de professionnels ayant bénéficié d'une formation
			Nb de formations réalisées en lien avec les besoins identifiés
	Développer le partenariat	Conventionner en interne et en externe	Avis du CSE
			Nb d'acteurs identifiés
			Nb d'acteurs rencontrés
			Nb de conventions signées
		Nb de personnes ayant bénéficié des actions partenariales	

Objectif général	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels	Indicateurs d'évaluation
Une offre d'accompagnement orientée vers l'autonomie et l'insertion socio-professionnels des mères migrantes isolées	Fédérer les équipes par l'écriture du projet de service	Professionnels associés	Nb de professionnels associés
			Nb de propositions des professionnels
		Consultation CSE	Avis CSE
		Participation des personnes concernées	Nb de pers. accueillies consultées
			Consultation et comptes-rendus avec des propositions du CVS pour l'amélioration des conditions d'hébergement

C) Les modalités d'ajustement

Au regard des nouvelles modalités d'évaluation et du principe d'évaluation continue de la qualité, chaque action sera évaluée au fur et à mesure de l'avancement du projet. La cheffe de service QSP sera en charge de centraliser les résultats d'évaluation et d'établir un rapport sur les actions réalisées ou nécessitant des ajustements. Ce rapport sera ensuite transmis au CODIR de l'Association qui sera l'instance de réflexion et de décision des ajustements à apporter au projet. Ce rapport ainsi que les ajustements décidés par le CODIR seront communiqués aux membres du CA qui pourront donner de nouvelles orientations ainsi qu'aux membres du CSE et du CVS pour avis.

Conclusion

À travers ce travail de mémoire, j'ai pu dresser un état des lieux des spécificités des mères migrantes isolées et des politiques publiques d'hébergement d'urgence en France dans un contexte où ces dernières ont pris un tournant nouveau – la politique de « Logement d'abord ». Bien que cette nouvelle politique publique semble avoir un avenir, sans aucun doute, prometteur pour les personnes en situation de précarité ou sans domicile fixe, celle-ci a omis de prendre en compte les spécificités d'un autre public pourtant bien présent sur le territoire français et dans les hébergements d'urgence – les mères migrantes isolées. Souvent oubliées des politiques publiques, ce sont surtout les associations qui rappellent leur présence aux pouvoirs publics et la nécessité de développer des actions a posteriori pour prendre en compte les spécificités de ce public pourtant en mesure d'apporter des solutions à la France dont le vieillissement de la population s'accélère. Néanmoins, continuer de se voiler la face par crainte d'un « *appel d'air* », de refuser d'affronter un problème qui mérite pourtant notre attention, sans développer des actions visant à les accompagner vers l'autonomie et l'insertion, ces mères migrantes isolées continueront à solliciter les dispositifs d'hébergement d'urgence et à y rester pendant des mois et des années à la charge de l'Etat français sans compter les risques de dégradation de leur santé physique et psychique ou de celle de leur(s) enfant(s) ou les risques de transformer ces mères migrantes isolées en « *assistées* », à la charge de la France ou autrement dit à la charge de la société française.

Ce projet de diversification de l'offre de service en hébergement d'urgence est, à ce titre, innovant car il contribuera à donner du sens à la vie en hébergement d'urgence et à créer des conditions propices à favoriser le développement de l'autonomie et du pouvoir d'agir de ces mères migrantes isolées qui ont, j'en suis persuadé, tant à apporter à la société française. Ce projet pourra en outre permettre de dépasser cette image qu'on peut avoir d'« *assistées* » à la charge de l'Etat et de contribuer au « *vivre ensemble* » tant prôné par les politiques publiques.

De surcroît, la réussite de ce projet implique non seulement de diversifier l'offre de service mais aussi de favoriser une démarche de « *faire ensemble* » pour laisser la place aux idées des mères migrantes isolées. Autrement dit, pour aller dans le sens de la célèbre phrase attribuée à Mahatma Gandhi et Nelson Mandela, tout ce que nous faisons pour elles sans elles, nous le ferons contre elles. Laissons-nous donc une chance, au nom de la solidarité et de la dignité de l'accueil des mères migrantes isolées et peut-être que demain, nous pourrions assister à une nouvelle évolution des politiques publiques.

Bibliographie

OUVRAGES

BLANC-CHALEARD M.-C., 2016, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Histoire contemporaine, Paris : Publication de la Sorbonne, 464 p.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1992, *L'acteur et le système*, Points Essais, Paris : Le Seuil, 500 p.

DURKHEIM E., 1967, *De la division du travail social*, 8^{ème} édition, Paris : Presses Universitaires de France, 416 p.

GUESLIN A., 2013, *D'ailleurs et de nulle part. Mendiants, vagabonds, clochards, SDF et France depuis le Moyen Âge*, Paris : Fayard, 543 p.

LE BOSSÉ, Y., 2012, *Sortir de l'impuissance : Invitation à soutenir le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités*, Fondements et cadre conceptuel, Tome 1, Québec : Ardis, 327 p.

MIRAMON J.-M., 2020, *Manager le changement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, 4^{ème} édition, Terrains Santé Social, Presse de l'EHESP, 182 p.

MIRAMON J.-M., 2009, *Penser le métier de directeur d'établissement social et médico-social, Du politique à l'intime et de l'intime au politique*, Paris : Seli Arslan, 186 p.

CHAPITRES D'OUVRAGE

PAUGAUM S., 2010, « Concepts clés gravitant autour de l'insertion sociale et professionnelle en sociologie » in PAUGAUM, *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 9-10

ARTICLES DE REVUES

AKOKA K., SPIRE A., 2013, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, vol. 144, n° 1, pp. 67-77, [consulté le 11.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-67.htm>

AUBERT-LOTARSKI A., « Agir en situation complexe », Note de synthèse 1, *La conduite du changement*, pp. 10-11, [consulté le 12.08.2022], disponible sur Internet : <https://www.ih2ef.gouv.fr/sites/default/files/2020-07/agir-en-situation-complexe---note-1-la-conduite-du-changement-772.pdf>

BARBAU R., 2012, « Les programmes d'aide au retour dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en France », *Le sujet dans la cité*, vol. 1, n° 1, pp. 10-23, [consulté le 10.07.2022], disponible sur Internet : <https://doi.org/10.3917/lsdlc.hs01.0010>

CADART M.L., janvier 2004, « La vulnérabilité des mères seules en situation de migration », *Dialogue*, vol. 1, n° 163, pp. 60-71, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-dialogue-2004-1-page-60.htm>

COSTES L., MOUNIR H., avril 2019, « La petite enfance issue de l'immigration à l'épreuve du centre maternel : la « fabrique de la relation mère-enfant » », *Migrations Société*, vol. 4, n° 178, pp. 55-68, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet :

<https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2019-4-page-55.htm>

DAVOUDIAN C., janvier 2020, « Femmes enceintes, mères et bébés sans papiers. Une clinique à l'épreuve de l'errance et de l'invisibilité », *Nouvelle Revue de l'Enfance et de l'Adolescence*, vol. 1, n° 2, pp. 125-136, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-nouvelle-revue-de-l-enfance-et-de-l-adolescence-2020-1-page-125.htm>

DJAOUI E., avril 2012, « Se confronter à l'intime et à la culture de l'autre. L'intervention socio-éducative au domicile du migrant », *Les Cahiers Dynamiques*, n° 57, pp. 62-69, [consulté le 13.08.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-dynamiques-2012-4-page-62.htm>

GARDELLA E., 2014, « Secourir les sans-abri en détresse. La norme d'inconditionnalité dans l'urgence sociale », in Axelle Brodiez-Dolino, Isabelle von Buelzingsloewen, Benoît Eyraud, Christian Laval et Bertrand Ravon (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales : de l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 233-260

GOURAUD B., NOBLET P., janvier 2017, « Les trois formes de solitudes : Vie seul.e, isolement et sentiment de solitude », *Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective*, vol. 1, n° 35, pp. 1-5, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet :

https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/2017-09-13_-_les_trois_formes_de_solitude_dqcs-massp_.pdf

GUYOT Patrick, juillet 2008, « Le projet personnalisé dans les établissements et services pour personnes handicapées », *Bulletin d'informations du CREA Bourgogne*, n° 283, [consulté le 14.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.creaibfc.org/wp-content/uploads/edd/283-07-1.pdf>

KAAKINEN J., 2018, « Housing First, le modèle finlandais », *Vie sociale* n° 23-24, pp. 167-174, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2018-3-page-167.htm>

LAFORCADE M., 2017, « Le rétablissement au cœur des politiques de santé mentale », *Rhizome* n° 65-66, pp. 25-26, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-rhizome-2017-3-page-25.htm>

LAVAL C., 2018, « Contexte d'émergence du housing first », *Housing First Au-delà du sans-abrisme et de la psychiatrie*, *Vie sociale* n° 23-24, pp. 233-238, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2018-3-page-21.htm>

LAVAL C., 2018, « Conclusion générale : questions politiques pour l'après expérimental », *Housing First Au-delà du sans-abrisme et de la psychiatrie*, *Vie sociale* n° 23-24, pp. 233-238, [consulté le 02.07.2022], disponible sur internet : <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2018-3-page-233.htm>

LERAY F., 2010, « Les mères seules et leurs espaces de vie : mobilités résidentielles et pratiques quotidiennes de l'espace des femmes seules avec enfant(s) en Bretagne », *Géographie*, Université Rennes 2, Université Européenne de Bretagne, [consulté le 12.07.2022], disponible sur Internet : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00551602/document>

LISSE E., avril 2007, « Monoparentalité et sociabilité féminine. Apprentissages du rôle de mère en cité populaire », *Ethnologie française*, vol. 4, n° 37, pp. 733-741, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-ethnologie-francaise-2007-4-page-733.htm>

NEYRAND G., mars 2015 « Un soutien à la parentalité souvent inadapté aux situations de précarité. L'exemple des foyers monoparentaux », *Enfances & Psy*, vol. 3, n° 67, pp. 105-112, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-enfances-et-psy-2015-3-page-105.htm>

ÖCAL A., mars 2009, « Femmes turques réfugiées en France : construction de soi et ruptures », *Migrations Société*, vol. 3-4, n°123-124, pp. 305-319, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2009-3-page-305.htm>

PERRENOUD P., mai 2000, « L'autonomie au travail : déviance déloyale, initiative vertueuse ou nouvelle forme ? », *Cahiers pédagogiques*, n° 384, pp. 14-19

PERRILLAT N., avril 2016, « Accompagnement des femmes enceintes en situation de vulnérabilité par une sage-femme de Protection maternelle et infantile : un lien précieux », *Enfances & Psy*, vol. 4, n° 72, pp. 56-64, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-enfances-et-psy-2016-4-page-56.htm>

PLEACE N., 2016, « Guide sur le logement d'abord », FEANTSA, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet :

https://www.feantsa.org/download/hfq_fr_full_digital2344336981160495381.pdf

TSEMBERIS S., 2018, « Housing first : de la rue à un foyer, de son foyer au monde », *Housing First Au-delà du sans-abrisme et de la psychiatrie, Vie sociale*, n° 23-24, pp 31-52, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2018-3-page-31.htm>

UNIOPSS, 05 juin 2006, « Les droits des usagers dans les établissements et services d'action sociale », *Cahier*, n° 18, pp. 79-82

WARCHOL Nathalie, « Autonomie », *Les concepts en sciences infirmières. 2ème édition*. Toulouse, Monique Formarier, Association de Recherche en Soins Infirmiers, « Hors collection », 2012, p. 87-89, [consulté le 10.08.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/concepts-en-sciences-infirmieres-2eme-edition--9782953331134-page-87.htm>

ZEISS K., janvier 2011, « Comment des migrantes s'approprient l'espace social », *Migrations Société*, vol. 1, n° 133, pp. 111-125, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2011-1-page-111.htm>

RAPPORTS

ADATE, Service juridique, septembre 2020, « Problématiques récurrentes rencontrées par les travailleurs sociaux accompagnant les étrangers primo-arrivants dans l'accès à leurs droits », [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.info-droits-etrangers.org/wp-content/uploads/2021/05/Diagnostic-Acc%C3%A8s-aux-droits-ADATE--MAJ-Nov2020.pdf>

AJHIRALP, 2021, Rapport d'activité 2020, pp. 12-22, [consulté le 15.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.ajhiralp.org/upload/rapports/RapportActivit%C3%A92020-AJHIRALP.pdf>

CNLE, septembre 2014, Dossier thématique : « Insertion sociale, intégration sociale », [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.cnle.gouv.fr/insertion-sociale-integration.html>

ENTRAIDE PIERRE VALDO, 2022, Rapport d'activité associatif 2021, p. 53, [consulté le 15.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.entraide-pierrevaldo.org/RA2021>

LENGLART F., Mars 2021, « Hébergement d'urgence permanent : davantage de familles et des séjours rallongés », *Etudes & Résultats* n° 1184, DREES, pp. 1-6, [consulté le 14.07.2022], disponible sur Internet :

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/ER%201184.pdf>

RA'AD AL HUSSEIN Z., Haut-Commissaire des Nations-Unies aux Droits de l'Homme, 2014, « Principes et directives recommandés sur les droits de l'Homme aux frontières internationales », *Rapport A/69/277 sur la Protection des migrants*, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet :

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended Principles Guidelines_FR.pdf

SERRES J.F., juin 2017, « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », *Les Avis du CESE*, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/combattre-l-isolement-social-pour-plus-de-cohesion-et-de-fraternite>

SIAO Isère, 2019, Rapport d'activité 2018, Fondation Boissel

SIAO Isère, 2021, Rapport d'activité 2020, Fondation Boissel

SIAO Isère, 2022, Rapport d'activité 2021, Fondation Boissel

LOIS, DÉCRETS, ARRÊTÉS, CIRCULAIRES

LOI n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Journal officiel, n° 151 du 1^{er} juillet 1975, p. 6604, [consulté le 12.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000699217/>

LOI n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille. Journal officiel, n° 160 du 10 juillet 1976, p. 4149, [consulté le 12.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006106143>

LOI n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Journal officiel, n° 158 du 8 juillet 1989, p. 8543, [consulté le 17.08.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000509310>

LOI n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Journal officiel, n° 127 du 2 juin 1990, p. 6551, [consulté le 12.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000159413>

LOI n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Journal officiel, n° 175 du 31 juillet 1998, p. 11679, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000206894>

LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Journal officiel, n° 2 du 03 janvier 2002, pp. 124 – 124, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000215460/>

LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Journal officiel, n° 55 du 6 mars 2007, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000271094>

LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Journal officiel, n° 73 du 27 mars 2009, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020438861/>

LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Journal officiel, n° 72 du 26 mars 2014, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>

LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Journal officiel, n° 272 du 24 novembre 2018, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037639478/>

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. Instruction n° DGCS/SD1A/2020/123 du 21 août 2020 relative aux orientations pour le secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2020 et 2021. [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45045>

MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES HANDICAPÉES. Décret n° 2003-1095 du 14 novembre 2003 relatif au règlement de fonctionnement. Journal officiel, n° 269 du 21 novembre 2003, p. 19760, [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2003/11/14/2003-1095/jo/texte>

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. Circulaire du 3 juin 2020 relative à l'hébergement d'urgence et au logement d'abord. [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.unafo.org/app/uploads/2020/06/2020.06.03-Circulaire-Logement-d-abord-2020.pdf>

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER. Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO). [consulté le 02.07.2022], disponible sur Internet : https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0024334/met_20100012_0100_0024.pdf;jsessionid=CABA8CAD04561FA0E9E140F0827F3B21

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT. Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du Code général des impôts. Journal officiel, n° 109 du 12 mai 2013, [consulté le 17.08.2022], disponible sur Internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2013/05/12/0109>

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ. Circulaire n° DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO). [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/40342>

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ. Décret n° 2015-1437 du 5 novembre 2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution. Journal officiel, n° 259 du 07 novembre 2015, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/11/5/2015-1437/jo/texte>

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES. Instruction n° ML/2021-05/13841 du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du Logement d'abord. [consulté le 13.07.2022], disponible sur Internet : <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2021/06/Instruction-Prefets-Logement-dabord-2.pdf>

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ. Décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants. Journal officiel, n° 202 du 31 août 2021, [consulté le 13.08.2022], disponible sur Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2021/8/30/SSAS2117575D/jo/texte>

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE. Arrêté n° LOGL2211502A du 20 avril 2022 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation. Journal officiel, n° 100 du 29 avril 2022, [consulté le 13.07.2022], disponible sur Internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2022/4/20/LOGL2211502A/jo/texte>

PREMIER MINISTRE. Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Journal officiel, n° 26 du 31 janvier 2002, [consulté le 02.01.2022], disponible sur Internet :

<http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000217471>

PREMIER MINISTRE. 2022, Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2022-2024, p. 33

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE. 2017, Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté du 13 septembre 2018, Toulouse

RECOMMANDATIONS DE BONNES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

HAS-ANESM, *La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre*, Juin 2008, [consulté le 27.02.2022], disponible sur Internet :

https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/reco_bientraitance.pdf

HAS-ANESM, *Repérage et accompagnement des situations de ruptures dans les parcours des personnes accueillies en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)*, Juin 2015, [consulté le 27.02.2022], disponible sur Internet :

https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/ane-rbpps-reperage_et_accompagnement_en_chrs-interactif.pdf

HAS-ANESM, *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*, Mars 2008, [consulté le 27.02.2022], disponible sur Internet : https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/reco_expression_participation_usagers.pdf

HAS-ANESM, *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, Décembre 2008, [consulté le 27.02.2022], disponible sur Internet :

https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/reco_projet.pdf

HAS-ANESM, *Elaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service*, Décembre 2009, [consulté le 27.02.2022], disponible sur Internet : https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/reco_projet_etablissement_service_anesm.pdf

HAS-ANESM, *Note de cadrage : Accompagner vers et dans l'habitat*, Janvier 2022, [consulté le 27.02.2022], disponible sur Internet :

https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2022-02/accompagner_vers_et_dans_lhabitat_note_cadrage.pdf

HAS, *Référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Mars 2022, [consulté le 27.02.2022], disponible sur Internet : https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2022-03/referentiel_devaluation_de_la_qualite_essms.pdf

DOCUMENTS INTERNES A L'ASSOCIATION ADATE

Bilan financier 2020

Convention relative au dispositif d'HU entre la DDETS et l'ADATE pour l'exercice 2021

Document de délégation Direction Générale à Direction de Pôle

Procès-verbal du Conseil de la Vie Sociale du 20 janvier 2022

Projet associatif 2017-2022

Projet de Pôle « *Asile, Accueil et Hébergement* » du 01 juin 2020

Projet de service HUDC

Rapport d'activité HUDC 2019, 2020 et 2021

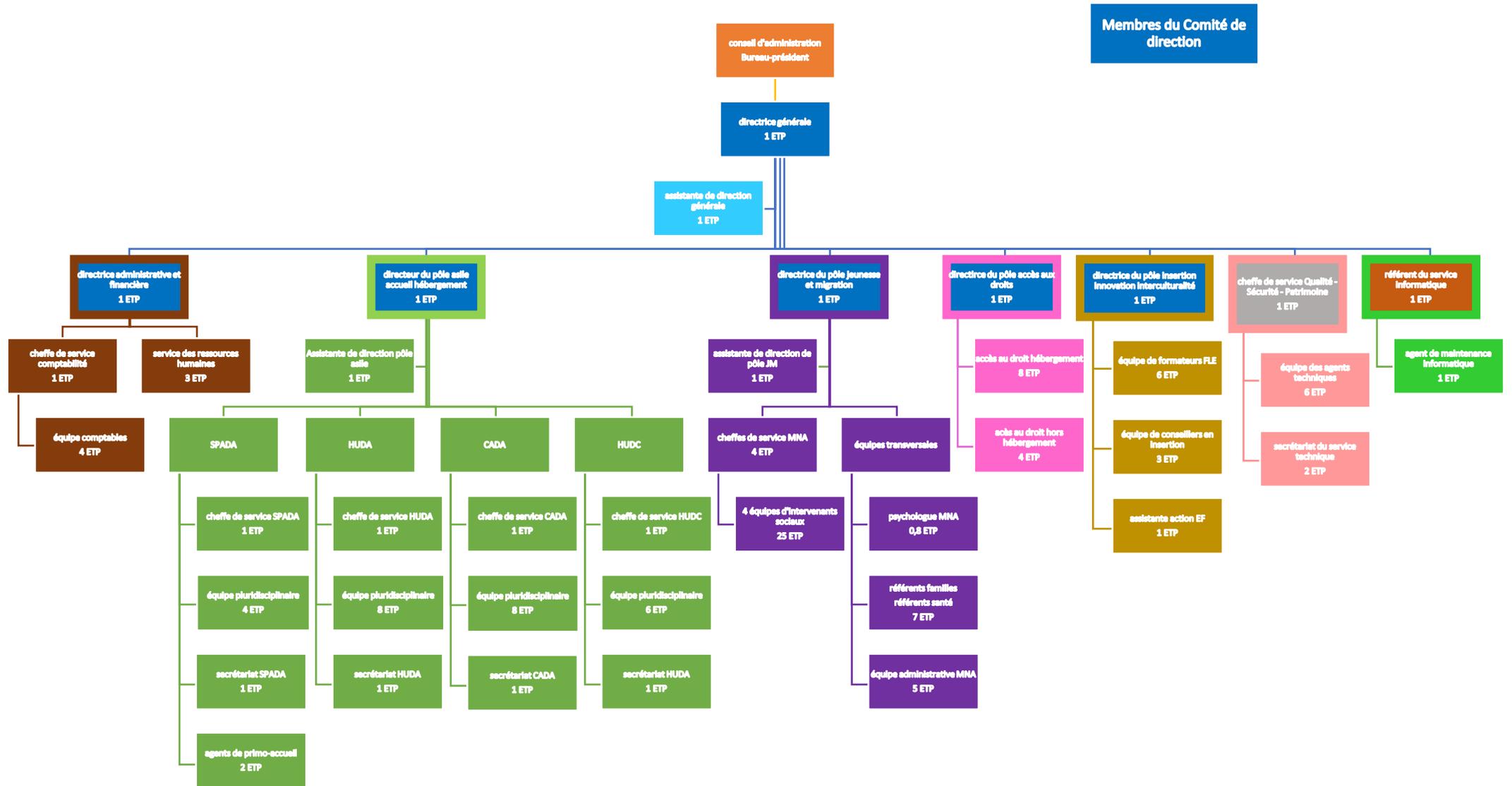
Rapport de la Cellule d'inspection 2019 (DDETS + Conseil départemental de l'Isère)

Statuts de l'association du 19 avril 2017

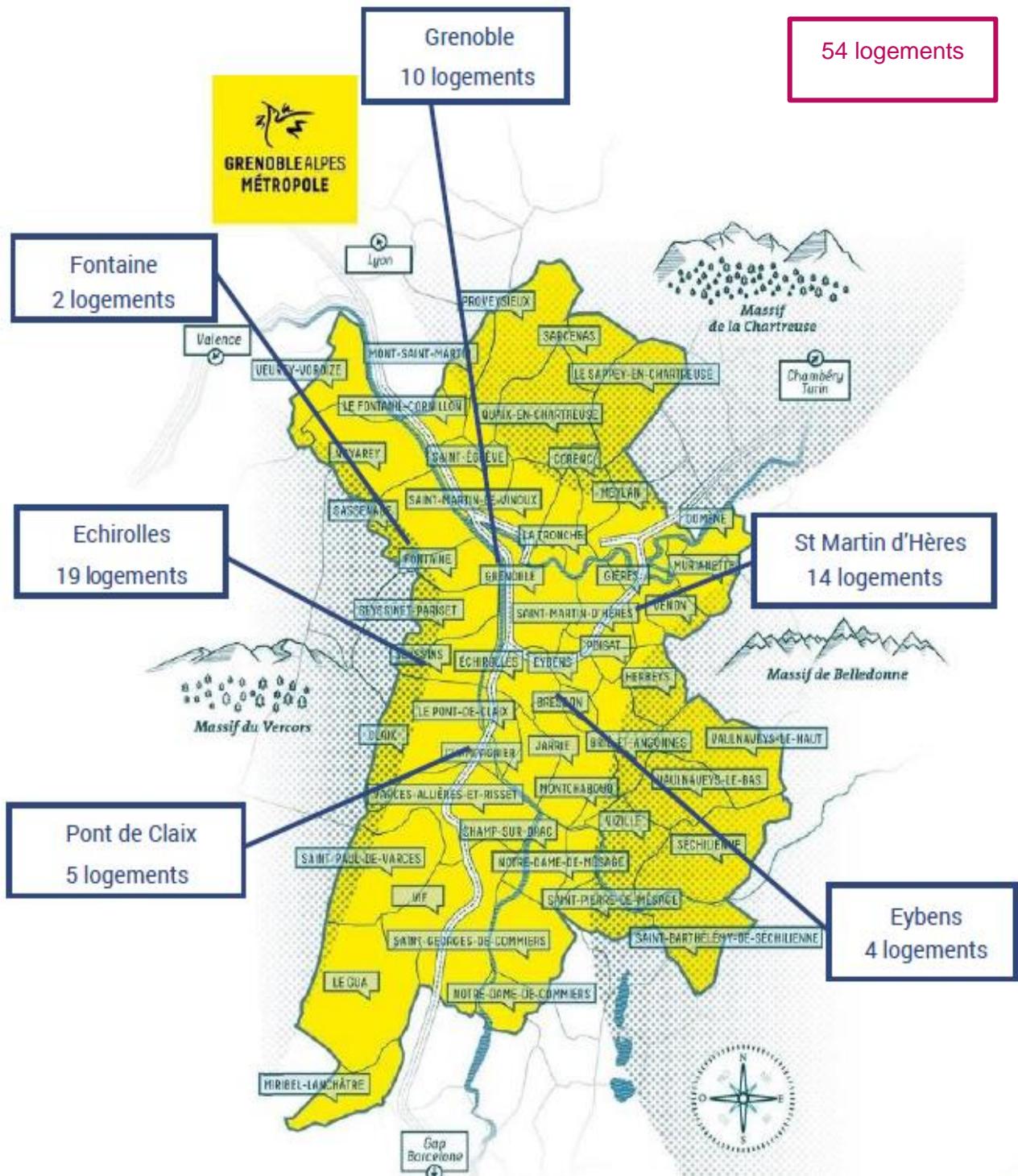
Liste des annexes

Annexe 1 : Organigramme de l'ADATE	I
Annexe 2 : Parc d'hébergement du service HUDC	III
Annexe 3 : Places d'hébergement d'urgence en Isère.....	V
Annexe 4 : Arbre à problème.....	VII
Annexe 5 : Rétroplanning plan d'action : Diagramme de Gantt.....	IX
Annexe 6 : Tableau des effectifs (service HUDC).....	XI
Annexe 7 : Budget prévisionnel 2023 et 2024 (service HUDC).....	XIII
Annexe 8 : Process « Logement » de l'ADATE (extrait).....	XV

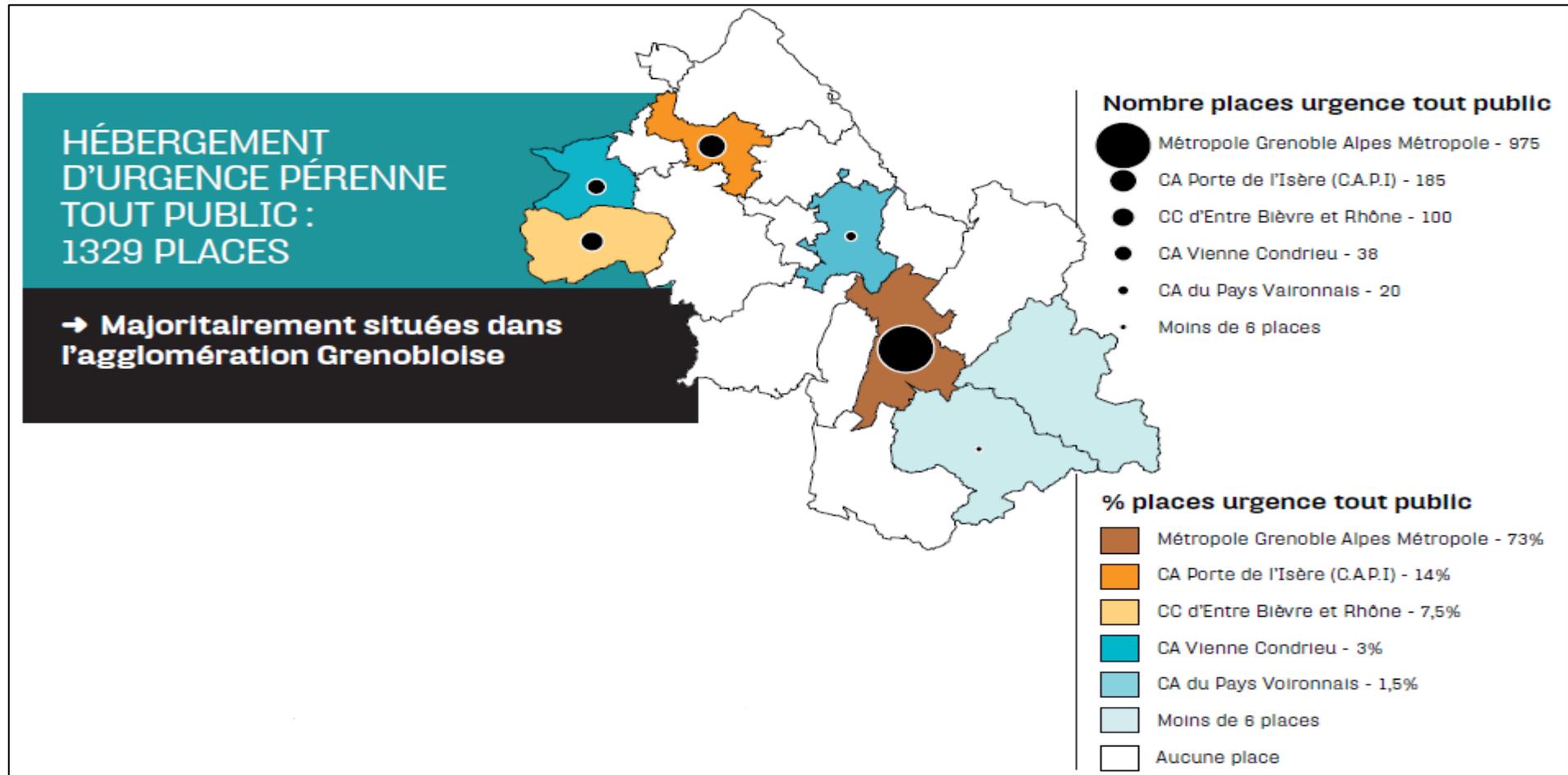
Annexe 1 : Organigramme de l'ADATE



Annexe 2 : Parc d'hébergement du service HUDC

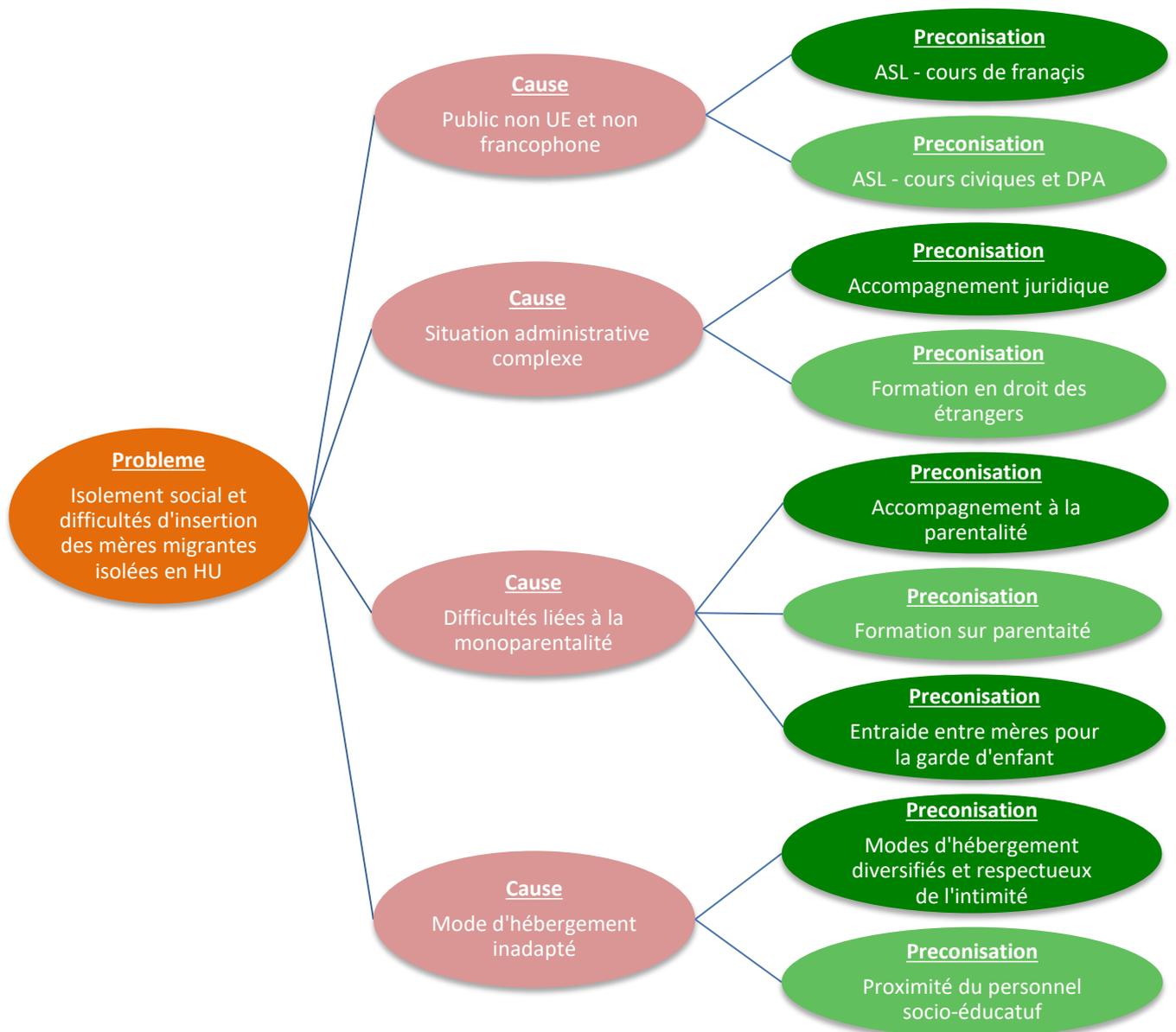


Annexe 3 : Places d'hébergement d'urgence en Isère



Source : SIAO de l'Isère, Rapport d'activité 2020

Annexe 4 : Arbre à problème



Annexe 6 : Tableau des effectifs (service HUDC)

TABLEAU DES EFFECTIFS		
FONCTION	ETP 2023	ETP 2024
Directeur PAAH	0,41	0,41
Assistante de direction PAAH	0,41	0,41
Chef de service HUDC	1,00	1,00
Travailleurs sociaux (ASS, ES, CESF)	6,00	6,00
Educateur jeunes enfants	0,50	1,00
Psychologue	0,20	0,40
Maîtresse de maison	0,50	1,00
Juriste (PAD)	0,50	1,00
Formateur FLE (PIII)	0,50	1,00
Conseiller en insertion professionnelle (PIII)	0,50	1,00
Directeur PAD	0,125	0,25
Directeur PIII	0,125	0,25
Assistante captation (service QSP)	0,50	0,00
Assistante administrative spécialisée	1,00	1,00
Agent d'accueil	0,61	0,49
Agent technique (service QSP)	2,35	2,35
Chef de service QSP	0,32	0,32
Assistante (service QSP)	0,32	0,32
TOTAL ETP HUDC	15,86	18,19
Siège (DG, DAF, RH, Compta, Informatique)	1,84	1,84
TOTAL DIRECT	17,70	20,03

Projet
Foyer

Annexe 7 : Budget prévisionnel 2023 et 2024 (service HUDC)

BP HUDC 2023 et 2024

CHARGES	BP 2023 HUDC	BP 2024 HUDC	PRODUITS	BP 2023 HUDC	BP 2024 HUDC
60 ACHATS S.total 60	285 589	227 089	70 VENTES DE PRODUITS FINIS,		
604 - Prestations de services	19 310	19 310	PRESTATIONS DE SERVICES S.total 70	0	0
6061 - Eau Gaz Electricité	153 500	145 000	traductions/interprétariat	0	0
6062 - Carburant- véhicules de service	4 020	4 020	prestations organismes publics	0	0
6063 - Fournitures d'entretien et de petit équipement	86 754	36 754	prestations éducation nationale	0	0
6064 - Fournitures administratives	5 155	5 155	autres prestations	0	0
6068 - Fournitures diverses dont alimentation	16 850	16 850	73 - PRODUITS DE LA TARIFICATION		
61 SERVICES EXTERIEURS.total 61	613 416	546 368	Conseil départemental / MIE	0	0
611- Prestations médicales	0	0	Préfecture / CADA	0	0
6131 - 6132 - Locations immobilières	347 700	339 000	74 SUBVENTIONS		
6135 - Locations mobilières (véhicules, copieurs...)	42 162	42 162	DE FONCTIONNEMENT S.total 74	1 652 246	1 652 246
614 - Charges locatives et de copropriété	105 980	101 800	Etat	0	0
615 - Travaux d'entretien et de réparation	84 468	38 431	politique de la ville / CGET	0	0
616 - Assurances	22 135	19 004	DAAEN	0	0
618 - Documentation	970	970	DDCS	1 652 246	1 652 246
619 - Trad / interprétariat	10 000	5 000	DCII	0	0
62 AUTRES SERVICES EXTERIEURS S. total 62	34 614	33 250	DRJSCS	0	0
6226 - Honoraires CAC, Expert Cptable, autres	9 040	9 040	DRAC	0	0
623 - Publicité-Publications-héberg internet	2 880	2 880	Emplois aidés		
6242 - Transports d'usagers	5 000	5 000	FONJEP	0	0
6251 - Déplacements	1 420	1 420	Région(s)	0	0
6257 - Missions/réceptions	2 514	1 150	Communautés de communes	0	0
626 - Frais postaux-téléphone	12 415	12 415	Conseil départemental	0	0
627 - Services bancaires	1 345	1 345	Commune(s)	0	0
628 - Cotisations	0	0	Fonds européens	0	0
62881 - autres prestations (gardienage au PHU)	0	0	FSE	0	0
63 IMPOTS ET TAXES S.total 63	66 926	66 926	FAMI	0	0
6311, 6333 - Impôts et taxes sur rémunérations	47 596	47 596	Organismes sociaux	0	0
6351, 6354, 6378 - Autres impôts et taxes	19 330	19 330	CHURG	0	0
64 FRAIS DE PERSONNEL S.total 64	647 844	738 222	CAF	0	0
641 - Rémunérations du personnel	467 758	533 013	autres	0	0
645 - Charges sociales de l'employeur	154 360	175 894	75 AUTRES PRODUITS DE GESTION		
647, 648 - Autres charges de personnel	25 727	29 316	COURANTE S.total 75	0	0
65 AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE S. total 65	2 800	2 800	76 PRODUITS FINANCIERS S.total 76		
66 CHARGES FINANCIERES S.total 66	1 687	1 687	77 PRODUITS EXCEPTIONNELS S.total 77	0	0
67 CHARGES EXCEPTIONNELLES S.total 67	0	0	Sur opérations de gestion	0	0
68 DOTATIONS			Sur exercices antérieurs	0	0
D'EXPLOITATION S.Total 68	35 544	35 544	78 REPRISE SUR AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS S.total 78	36 534	0
6811 - Dotation aux amortissements	33 684	33 684	7815 - reprises sur prov départ retraite	0	0
6815 - Provisions retraite	1 860	1 860	7817 - reprises sur provisions	36 534	0
6815 - Provisions pour risques et charges	0	0	784 - Reprise de fonds dédiés	0	0
6894 - Reports de fonds dédiés	0	0		0	0
69 IMPOTS SUR LES SOCIETES	360	360	791 Transfert de charges	0	0
TOTAL DES CHARGES	1 688 779	1 652 245	TOTAL DES PRODUITS	1 688 780	1 652 246

RESULTAT 0,00 0,00

Annexe 8 : Process « Logement » de l'ADATE (extrait)



DIRECTION PÔLE		SERVICE QSP			SERVICE		
Directeur/trice de pôle	Assistant/e de direction de pôle	CDS Qualité, Sécurité & Patrimoine	Assistant/e de captation*	Agents techniques	Chef/fe de service	Assistant/e	Accompagnateur/trice social/e

Temporalité		DIRECTION PÔLE	CDS Qualité, Sécurité & Patrimoine	Assistant/e de captation*	Agents techniques	Chef/fe de service	Assistant/e	Accompagnateur/trice social/e
J-30	CAPTATION / RECHERCHE DE BIENS	Transmission des besoins au ST via fiche "besoins captation" + info compta				X		
J-29		Contact bailleur		X				
J		1ère visite du logement		X			X	
J		Retour immédiat à la Direction de pôle avec proposition de compo familiales à accueillir					X	
J		Validation immédiate de la captation	X					
J		Transmission de la validation à l'ass. captation, Sce QSP, CDS concerné et Compta		X				
J		Envoi fiche aménagement/equipement des logement à Sce QSP					X	
J+5		Récupération du bail, diag, RIB du bailleur et transmission à la Direction de pôle			X			
J+5		Demande Assurance habitation		Pôle JM				Pôle AAH
J+5		Validation Assurance habitation	X					
J+5	Clefs et badges à commander			X				
J+7	Signature du bail	X						
	ETAT DES LIEUX	Etat des lieux conjoint signé par CDS		X		X		
		Métrage des surfaces + photos		X				
		Nom de l'ancien locataire		X				
		Récupération des clés / badges		X				
		Numéro compteurs et relevés		X				
		Transmission EDL au pôle		X				
	Transmission bail, annexes, EDL, RIB et modalités de paiement par l'Ass. de Pôle au service comptabilité et à l'assistante du service concerné		X					
	PREPARATION AVANT ADMISSION	Demande d'ouverture Compteur (fluides) + envoi au Dir. de pôle et Ass. Dir. Pôle						Pôle AAH
		Validation contrat fluides (signature électronique)	X					
		Classement dans le dossier du logement et info compta et service concerné		X				
		Enregistrement de toutes les infos du logement dans le tableau "Logements ADATE"		X				
		Equiperment du logement				X		
		Sécurisation fermeture de chambres avec verrou et transmission des clés des chambres à l'assistante de Sce QSP				X		
		Transmission des clefs / badges au service concerné avec fiche de remise			X			
	Pré-visite et vérification des équipements						X	

* Fonction mise en place dans le cadre d'un surcroît temporaire d'activité (captation) et Compétence restituée aux CDS des pôles AAH et JM après fin de contrat assistante de captation

CAPTATION | ENTRETIEN | RESTITUTION | LOCAUX PROFESSIONNELS

OBRESHKOV	Dimitar	2022
<p align="center">Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale</p> <p>ETABLISSEMENT DE FORMATION : Ocellia Grenoble – Echirolles</p>		
<p align="center">DIVERSIFIER L'OFFRE DE SERVICE EN HEBERGEMENT D'URGENCE AU PROFIT DE L'INSERTION ET DE L'AUTONOMIE DES MERES MIGRANTES ISOLEES</p>		
<p>Résumé :</p> <p>Les dispositifs d'hébergement d'urgence assurent un accueil inconditionnel et un accompagnement social continu jusqu'à une orientation vers un dispositif de droit commun.</p> <p>Directeur d'un Pôle composé de quatre services dont un hébergement d'urgence au sein de l'association ADATE, acteur reconnu dans l'accompagnement de publics étrangers, je soulève des interrogations sur le devenir des mères migrantes isolées accueillies en hébergement d'urgence dans le cadre du déploiement de la politique de « Logement d'abord » qui ne semble pas avoir suffisamment pris en compte les spécificités de ce public.</p> <p>Ce travail de mémoire apporte un éclairage sur les spécificités des mères migrantes isolées accueillies au service d'hébergement d'urgence de l'ADATE et propose un panorama de la politique d'hébergement en France et de ses évolutions sous l'influence de l'Union Européenne, en particulier la mise en place de la politique « Logement d'abord ».</p> <p>Le diagnostic réalisé permet de mettre en évidence l'inadéquation entre l'offre de service en hébergement d'urgence et les besoins des mères migrantes isolées en situation d'isolement. Cette inadéquation freine le processus d'insertion.</p> <p>Pour répondre à l'objectif de fluidité de l'hébergement d'urgence, défi majeur de la politique « Logement d'abord », je propose un projet de diversification de l'offre de service avec une offre d'hébergement plus respectueuse de l'intimité des mères migrantes isolées et une offre d'accompagnement orientée vers l'autonomie et le développement du pouvoir d'agir afin de promouvoir l'insertion sociale et professionnelle des mères migrantes isolées.</p> <p>Pour ce faire, je déploie une stratégie d'accompagnement au changement en mobilisant les ressources internes, le partenariat et en impulsant un changement de culture au sein des équipes d'accompagnement pour repositionner les mères migrantes isolées en tant qu'actrices de leur parcours.</p>		
<p>Mots clés :</p> <p>Hébergement d'urgence, mères migrantes isolées, exclusion sociale, isolement social, participation, lien social, pouvoir d'agir, autonomie, insertion, partenariat</p>		
<p align="center"><i>L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		