



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

CAFDES

Promotion 2004

Personnes en difficulté sociale

**CRÉER ET STRUCTURER UN CADA AU SEIN D'UNE ASSOCIATION
DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION : UN ATOUT POUR LES
DEMANDEURS D'ASILE**

Michel BOUQUET

Remerciements

A mes compagnons de longue date qui par leur relecture, leurs remarques et leurs corrections m'ont soutenu durant l'élaboration de ce mémoire et ont permis à ma réflexion d'évoluer.

A ceux qui m'ont supporté durant tout ce temps.

Aux usagers dont j'apprends chaque jour.

Sommaire

INTRODUCTION	1
---------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE - LE DROIT D'ASILE DE L'ANTIQUITE A NOS JOURS : DU DROIT INTERNATIONAL A LA PROTECTION DE LA PERSONNE.....	5
---	----------

1. ASILE ET IMMIGRATION : UNE HISTOIRE ANCESTRALE, UN PHENOMENE TOUJOURS D'ACTUALITE.....	5
1.1. <i>L'asile, une histoire presque aussi vieille que le monde.....</i>	5
1.2. <i>Entre droit d'asile et immigration : une relation complexe.....</i>	7
1.3. <i>L'exil : un traumatisme psychologique.....</i>	9
2. LE REFUGIE : DIFFERENTES DEFINITIONS, PLUSIEURS STATUTS	11
2.1. <i>Demandeurs d'asile et réfugiés : quelle différence ?</i>	11
2.2. <i>La France pays des Droits de l'Homme, terre d'asile</i>	12
2.3. <i>La protection : une reconnaissance à géométrie variable.....</i>	13
3. DES CONVENTIONS INTERNATIONALES AU DROIT EUROPEEN : UNE NECESSAIRE ADAPTATION DE LA LEGISLATION FRANÇAISE.....	15
3.1. <i>La Convention de Genève</i>	15
3.2. <i>Le droit européen : harmonisation des procédures, risque d'externalisation de l'asile.</i>	17
3.3. <i>Le droit d'asile en France : de la superposition des textes vers une clarification des procédures.....</i>	19
4. UN CONTEXTE NATIONAL QUI EVOLUE, DES PROCEDURES QUI SE MODIFIENT, UNE DYNAMIQUE LOCALE FORCEE DE S'ADAPTER	22
4.1. <i>L'organisation du dispositif national.....</i>	22
4.2. <i>Une augmentation de la demande et une disparité des structures d'accueil.....</i>	23
4.3. <i>La procédure de demande d'asile : le parcours du combattant.....</i>	25
4.4. <i>Le Languedoc-Roussillon : une particularité régionale et départementale.....</i>	27

DEUXIÈME PARTIE - LE PROJET ASSOCIATIF ET D'ETABLISSEMENT A L'EPREUVE DU DIAGNOSTIC : QUELLE DIRECTION PRENDRE ?	31
---	-----------

1. STABILISER L'ASSOCIATION POUR MIEUX LA PROJETER DANS L'AVENIR.....	31
1.1. <i>L'Association La Clède : une évolution constante au service des exclus</i>	31
1.2. <i>Pauvreté et exclusion : une population qui change de visage.....</i>	33
1.3. <i>Repenser le projet d'établissement : la nécessaire participation des usagers.....</i>	34
1.4. <i>Redynamiser les équipes de travailleurs sociaux dans une perspective de changement.....</i>	38
2. L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE AU SEIN DE L'ASSOCIATION LA CLEDE.....	40
2.1. <i>L'accueil d'urgence des demandeurs d'asile : une progression constante sur trois ans.....</i>	40
2.2. <i>Le profil des demandeurs d'asile</i>	42
3. LES ECUEILS DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE	44
3.1. <i>Une grande précarité pour le demandeur d'asile.....</i>	44
3.2. <i>Un paradoxe pour l'Association et des difficultés pour les équipes de travailleurs sociaux.....</i>	46
3.3. <i>Une fragilité sur le plan financier.....</i>	47

TROISIÈME PARTIE - CREER UN CADA : S'APPUYER SUR LA DYNAMIQUE ASSOCIATIVE, UN ATOUT POUR LES DEMANDEURS D'ASILE.....	50
1. L'ASSOCIATION FACE A UN DILEMME.....	50
1.1. <i>Mettre fin au dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ?.....</i>	50
1.2. <i>Créer une structure adaptée : le CADA.....</i>	51
2. LE CADA : UN CADRE REGLEMENTAIRE, DES MISSIONS, UN PARADOXE	52
2.1. <i>Le cadre réglementaire : en évolution constante.....</i>	52
2.2. <i>Des missions fortement encadrées</i>	53
2.3. <i>Un paradoxe pour le travailleur social.....</i>	54
3. LE SAVOIR-FAIRE DE L'ASSOCIATION LA CLEDE POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE AU SEIN D'UN CADA	55
3.1. <i>Une expérience et un réseau au service de l'hébergement.....</i>	55
3.2. <i>L'accueil et l'orientation : construire un partenariat pour mieux démarrer l'accompagnement.....</i>	56
3.3. <i>L'accompagnement administratif et social : un cheminement difficile.....</i>	59
3.4. <i>L'animation et la vie quotidienne : de l'acculturation à l'inter culturalité.....</i>	62
3.5. <i>L'organisation de la sortie : une étape difficile.....</i>	66
4. METTRE EN PLACE LE CADA : FEDERER LES ACTEURS POUR STRUCTURER ET ARTICULER LES SERVICES ENTRE EUX.....	68
4.1. <i>Former et informer le personnel : une des conditions de la réussite</i>	68
4.2. <i>Le budget prévisionnel : dotation globale et fonds privés.....</i>	72
4.3. <i>Évaluer les actions : un référentiel à construire.....</i>	74
CONCLUSION GÉNÉRALE	77
BIBLIOGRAPHIE	80
ANNEXES	82
<i>Annexe I : L'Europe de Schengen.....</i>	83
<i>Annexe II : Schéma détaillé de l'accompagnement.....</i>	84
<i>Annexe III : Liens fonctionnels entre les différents établissements et services</i>	86
<i>Annexe IIIa : Liens pendant le séjour.....</i>	87
<i>Annexe IIIb : Aide à la sortie.....</i>	88
<i>Annexe IIIc : Liens logistiques.....</i>	89
<i>Annexe IV : Tableau du personnel du CADA.....</i>	90
<i>Annexe V : Organigramme hiérarchique de l'Association La Clède.....</i>	91
<i>Annexe VI : Budget prévisionnel du CADA.....</i>	92
<i>Annexe VII : Budget global prévisionnel consolidé de l'Association La Clède</i>	94
<i>Annexe VIII : Plan d'action.....</i>	95
LEXIQUE.....	97

Liste des sigles utilisés

ALT	Allocation Logement Temporaire
APRF	Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière
APS	Attestation Provisoire de Séjour
ASSEDIC ..	Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
AVA	Adaptation à la Vie Active
AUDA	Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CADA	Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile
CES	Conseil Économique et Social
CES	Contrat Emploi Solidarité
CMU	Couverture Maladie Universelle
CROSMS ..	Commission Régionale de l' Organisation Sociale et Médico-Sociale
CROSS	Commission Régionale des Organismes Sanitaires et Sociaux
CPH	Centre Provisoire d'Hébergement
CRR	Commission des Recours pour les Réfugiés
CV	Curriculum Vitae
CVS	Conseil de la Vie Sociale
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DPM	Direction de la Population et des Migrants
DDTEFP ...	Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
EMT	Évaluation en Milieu de Travail
EAPN	European Anti Poverty Network
FER	Fonds Européen pour les Réfugiés
FNARS	Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale
FTDA	France Terre d'Asile
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés
INSEE	Institut National des Statistiques et des Études Économiques
IAE	Insertion par l'Activité Économique
IQF	Invitation à Quitter le territoire Français
OFPRA	Office Français Pour les Réfugiés et Apatrides
OMI	Office des Migrations Internationales
OPCA	Organisme Paritaire Collecteur Agréé
PASS	Permanence d'Accès aux Soins de Santé
PRAPS	Programme Régional d'Accès aux Permanences de Santé
PDI	Plan Départemental d'Insertion
PLIE	Plan Local d'Insertion par l'Économie
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SSAE	Service Social d'Aide aux Émigrants

« Il est plus difficile de désagréger un préjugé qu'un atome. »

EINSTEIN

INTRODUCTION

La communauté internationale est aujourd'hui traversée par la peur du fondamentalisme et du terrorisme. Les attentats récents de New York et Madrid nous rappellent combien l'intolérance est source de violence. Doit-on alors s'étonner du repli sur soi des pays et de l'implantation d'une politique sécuritaire ? Doit-on s'étonner que « l'Étranger », cet inconnu, objet de projections d'angoisse et de peur, soit devenu un être dont il conviendrait légitimement de se méfier ?

Pourtant, nombre d'étrangers qui s'expatrient actuellement sont des victimes de la barbarie et de la dictature. Ces hommes, ces femmes, ont subi des vexations, des humiliations, des tortures, parce qu'ils défendent une idée, résistent aux totalitarismes de tous bords, n'appartiennent pas à la bonne ethnie, à la bonne race ou au bon courant religieux. Ce sont eux, les demandeurs d'asile qui viennent frapper à la porte des pays développés pour trouver refuge et protection.

L'Europe, depuis Maastricht, a pensé sa politique d'accueil et de circulation des étrangers. Si le Sommet de Tampere, en 2000, s'oriente vers une politique d'ouverture, les attentats de septembre 2001 en sonnent le glas. Bien que la Convention de Genève reste l'acte principal pour l'accueil des demandeurs d'asile, celle-ci subit les attaques de différents pays désireux de réduire son impact. Les directives de mai 2004 visant à harmoniser les politiques nationales, tendent aussi à renforcer le contrôle pour maîtriser les flux migratoires et refuser plus massivement la protection.

La France, pays des Droits de l'Homme, dotée depuis longtemps d'outils permettant le traitement administratif et juridique des réfugiés, n'échappe pas aux débats passionnels sur l'immigration et le droit d'asile. En 2003, notre pays a modifié, pour la trente-troisième fois, l'Ordonnance de 45 qui régit l'entrée et le droit au séjour des étrangers.

Conjointement, le Ministère des Affaires Étrangères a repensé la Loi de 1952 sur le droit d'asile afin d'accélérer les procédures de demandes de statut de réfugié. Ces modifications vont dans le sens d'une harmonisation avec les politiques européennes, bientôt seules compétentes en la matière. Elles inaugurent une nouvelle forme de protection tout en augmentant la liste des critères pouvant justifier un refus. C'est dans ce contexte que la France voit le nombre de demandeurs d'asile augmenter depuis plusieurs années.

Jusqu'à ce jour, la durée de traitement des dossiers, le pourcentage élevé de refus en

première instance et les nombreux recours, allongent considérablement les périodes d'hébergement dans les **Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA)** et saturent les structures d'urgence et les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). Face à cette situation, l'État a mis en place un dispositif d'accueil d'urgence spécifique : l'Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile (AUDA). Il permet de répondre à la gestion des flux grâce à une mise à l'abri temporaire, mais n'offre aucune autre forme de soutien.

L'Association La Clède, association de lutte contre l'exclusion dont je suis directeur depuis deux ans, s'est engagée en septembre 2001, à la demande des services de la DDASS, dans cet accueil d'urgence. Aujourd'hui, face aux difficultés que pose ce type d'accueil, je m'interroge sur la pertinence de pérenniser ce dispositif en l'état.

Loin de leur pays, fréquemment blessés physiquement ou psychologiquement, sans repère dans une culture qu'ils ne connaissent pas, les demandeurs d'asile cumulent les handicaps. Le statut précaire, l'interdiction de travailler, la sensation d'être considérés comme des immigrants potentiels, renforcent ces difficultés.

Élaborer le dossier de demande de statut, permettre la mise en mots de leurs souffrances pour entamer une démarche de deuil, les aider à construire un projet d'avenir pour intégrer le pays d'accueil ou envisager un retour dans leur pays, nécessitent un accompagnement adapté.

Tel qu'il est conçu, le dispositif actuel ne répond que très partiellement à ces objectifs. En l'absence totale d'accompagnement, il engendre beaucoup de frustration chez ce public, renforce leur sentiment d'exclusion et induit à terme des difficultés de socialisation. Il est paradoxal, pour notre Association qui se réfère aux valeurs de respect, de dignité et de promotion humaine qui remplit des missions d'accueil, d'accompagnement et d'insertion, d'accueillir dans ces conditions les demandeurs d'asile.

Pour répondre à leurs besoins et rester cohérent avec les valeurs défendues par l'Association, il est impératif de repenser l'ensemble du dispositif d'accueil d'urgence. Si celui-ci répond à une mise à l'abri des personnes, il trouve toute sa pertinence grâce à l'organisation de relais vers une structure adaptée qui offre un accompagnement digne de ce nom.

Depuis début 2004, l'État réorganise ses services pour accélérer le traitement des demandes et augmente le nombre de places en Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile sur le territoire. C'est en m'appuyant sur la lettre de cadrage transmise par les services de la DDASS, que j'ai proposé à mon Conseil d'Administration de créer et structurer un tel dispositif au sein de l'Association.

Le Conseil d'Administration, bien que sensible aux problèmes soulevés par les demandeurs

d'asile, s'est montré réticent pour s'engager plus avant dans ce type d'accueil. Les administrateurs m'ont fait part de leur inquiétude de voir l'Association se lancer dans la création d'un autre établissement, dans une période difficile pour la lutte contre l'exclusion. Attachés à la transversalité entre les différents services, ils se sont interrogés sur les complémentarités entre le CADA et les actions existantes. Ils souhaiteraient donc que je conduise une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile et fasse une proposition de projet afin de les aider dans leur prise de décision. C'est ce travail que je me propose d'exposer dans ce mémoire.

Je m'attacherai, dans la première partie, à décrire le concept d'asile au fil de l'histoire, l'ambiguïté qui persiste entre asile et immigration et les conséquences de l'exil sur les individus. Après avoir éclairci les termes de réfugiés et de demandeurs d'asile, je resituerai la demande d'asile dans les contextes politiques et réglementaires, au niveau national et international. Je terminerai cette partie en détaillant le processus d'accueil en France.

Dans la seconde partie, je reprendrai l'évolution de la structure dont je suis directeur, depuis sa création à nos jours. J'effectuerai un diagnostic concernant l'accueil des demandeurs d'asile au sein de nos services.

Dans un troisième temps, je proposerai les modalités de création d'une nouvelle structure : le CADA afin d'optimiser le travail d'accompagnement de cette population, s'articulera avec l'ensemble des autres services. Elle permettra le repositionnement de notre organisation conformément à ses valeurs associatives et surtout, proposera un accueil, un hébergement et un accompagnement adaptés aux différents demandeurs d'asile qui nous sollicitent.

Le droit d'asile, de l'Antiquité à nos jours :



du droit international à la protection de la personne

PREMIÈRE PARTIE

-

LE DROIT D'ASILE DE L'ANTIQUITE A NOS JOURS : DU DROIT INTERNATIONAL A LA PROTECTION DE LA PERSONNE

1. Asile et immigration : une histoire ancestrale, un phénomène toujours d'actualité

1.1. L'asile, une histoire presque aussi vieille que le monde

L'asile est un concept vieux de plus de trois mille ans qui se retrouve dans de nombreuses cultures anciennes. Aux sens étymologiques grec et latin, *asile* signifie : *un lieu inviolable où une personne peut trouver refuge.*

Dans l'Ancien Testament, les lois hébraïques ordonnaient que des villes, au sein même de l'État hébreu, soient désignées comme refuge et offrent asile à deux catégories de réfugiés :

- ❖ *les personnes qui ont commis un homicide involontaire et qui se mettent à l'abri pour éviter la vendetta de la famille de la victime,*
- ❖ *les esclaves qui fuient leurs maîtres étrangers.*

Le demandeur avait obligation de se signaler publiquement dès son arrivée dans la ville. Après avoir soumis son cas aux autorités, il lui fallait attendre qu'elles lui accordent une place au sein de la cité. Cette forme de protection, définie comme *l'asile interne*, est repris aujourd'hui dans la nouvelle législation sur le droit d'asile.

A la même époque, existait aussi pour celui qui quittait sa communauté - essentiellement pour des raisons politiques - la possibilité de requérir soit *l'asile externe* auprès d'une autre communauté, soit *l'asile territorial* pour être accueilli dans un autre pays. Pour bénéficier de ce second type d'asile, il était nécessaire que le requérant se place sous la protection d'une personne de pouvoir.

La source de l'asile interne est une règle de droit national, alors que l'asile territorial est

fondé sur le choix plus ou moins libre des États et dépend de l'autorité en place dans chacun d'eux. Ces règles ne sont pas sans conséquence sur l'organisation du droit d'asile aujourd'hui.

Dans la Grèce Antique, la notion d'asile était plutôt associée au « divin ». Les lieux sacrés étaient considérés comme inviolables par crainte et respect des divinités. Les citoyens de la cité ou les étrangers pouvaient trouver refuge dans ces asiles religieux et internes à la communauté. Il appartenait aux propriétaires des lieux d'accepter ou de chasser le réfugié.

Très tôt, la demande d'asile fut organisée et réglementée. Dans la cité d'Athènes, en 600 avant notre ère, organisée sous la forme d'un État, le réfugié devait demander l'asile dans un délai de trente jours. Si sa demande était acceptée, il avait le droit de s'installer au sein de la ville. Déjà, une notion fondamentale s'implante : la demande d'asile est un droit pour le réfugié mais l'obtenir relève d'une décision des autorités qui trouvent leur légitimité dans les choix politiques. Au Moyen Age existaient encore quelques villes refuges mais seul persiste, à la fin de cette époque, l'asile au sein des églises chrétiennes même s'il subit les coups de boutoir des dirigeants et monarques.

C'est en 1539 que François 1^{er} a aboli le privilège de l'inviolabilité de l'asile religieux. Seules les maisons royales et les ambassades demeurèrent inviolables. Beaucoup d'États emboîtèrent le pas de la France. Déjà se dessine une politique de l'asile au sein de chacun des pays qui constitueront plus tard l'Europe. C'est un tournant historique majeur car la disparition de l'asile religieux et des villes-refuges - *l'asile interne* - pousse les fugitifs, politiques ou autres, à quitter leur pays pour aller chercher refuge ailleurs.

Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, le droit d'asile est sujet de réflexion pour de grands philosophes. Plusieurs thèses s'affrontent...

Pour certains, « *les individus ont le droit de se considérer libérés des obligations envers leurs autorités car ne trouvant pas auprès d'elles la protection qui leur est due, ils ont légitimement le droit de chercher protection ailleurs* »¹. D'autres thèses vont dans le sens d'un droit international, accordant l'asile uniquement aux personnes poursuivies injustement par un État qui abuserait d'ordres contraires aux règles du droit naturel ou aux commandements divins.

La Révolution Française donne un nouvel élan aux discussions sur le droit d'asile et la Constitution de 1793 intègre un article spécifique sur le possible octroi de l'asile.

Tout au long du XIX^e siècle, les réponses à la question de l'asile restent ambiguës. Certains pays refusent de refouler des réfugiés en invoquant le principe de ne pas livrer les réfugiés politiques. D'autres signent des traités stipulant l'extradition des réfugiés.

¹ Asile ou immunités droit ou privilèges ? Nico Mot Edition Erès collection SUD NORD

Le massacre des Arméniens en 1915, la vague des réfugiés russes en 1917 et la Première Guerre mondiale, poussent la communauté internationale à reconsidérer le sort des réfugiés. En 1921, la Société Des Nations nomme un Haut Commissaire pour les réfugiés russes.

La guerre d'Espagne, puis la Seconde Guerre mondiale, font prendre conscience aux démocraties de la particularité de ces nouveaux réfugiés. Ils ne fuient pas seulement les souffrances de la guerre mais aussi les violences qu'exercent sur eux leurs états en raison de leurs opinions politique, religieuse ou de leur appartenance ethnique.

1.2. Entre droit d'asile et immigration : une relation complexe

Bien que les termes droit d'asile et immigration soit clairement définis il n'en résulte pas moins que le clivage entre ces deux termes est complexe.

L'immigration « *c'est l'entrée dans un pays de personnes non autochtones qui viennent s'y établir, généralement pour y trouver un emploi* ». ²

L'immigration est un phénomène naturel que l'humanité a toujours connu. Les mouvements migratoires ont existé tout au long de l'histoire de l'homme. Ce concept de migration a pris son ampleur au début du XX^e siècle avec la fin des empires coloniaux et la naissance de différentes nations nées de nouveaux découpages des frontières. Pour la France, les plus forts courants migratoires, ceux de 1920 à 1930 et de 1956 à 1973, ont correspondu aux périodes de croissance économique et à la pénurie de main-d'œuvre.

Le droit d'asile est « *l'immunité en vertu de laquelle une autorité peut offrir l'accès d'un lieu à une personne poursuivie et l'interdira à ses poursuivants* ». ³

Le demandeur d'asile, objet de persécution, est contraint de quitter son pays, son lieu de résidence habituel pour se rendre dans un autre lieu, celui du refuge. Ce que vient chercher un réfugié, ce n'est ni une terre ni un travail mais une protection. Le droit d'asile est donc la capacité pour un État ou une autorité d'offrir à une personne en danger dans son pays cette protection, selon des règles qu'il établit. La raison économique n'est pas la cause de départ du réfugié.

C'est à partir de 1974, date du choc pétrolier, que l'État, confronté au ralentissement de l'économie freine l'entrée des étrangers en France. Le gouvernement décide de l'arrêt officiel de l'immigration hors du droit d'asile. Sont acceptées deux types de demandes pour ouvrir droit à un titre de séjour soit :

² ibid.

³ Petit ROBERT

- ❖ *le regroupement familial,*
- ❖ *la main-d'œuvre répondant aux demandes spécifiques émanant d'employeurs.*

Depuis cette date, un ensemble de lois tente de maîtriser les flux migratoires et aujourd'hui, les conditions d'accès au territoire français sont soumises à des règles très strictes.

Les notions de droit d'asile et d'immigration sont donc par essence fortement liées l'une à l'autre. La question de l'origine de la demande se pose, elle est donc scrupuleusement examinée. En fuyant sa terre natale, la personne qui demande l'asile est-elle en danger ou recherche-t-elle des avantages matériels et économiques supérieurs à ceux que lui procure son pays ? Autrement dit, le demandeur d'asile est-il un cas singulier de persécution ou appartient-il à la catégorie des « migrants économiques » ? Pour le premier il s'agit d'offrir une protection face à des persécutions. Le second, quant à lui, dépend de la maîtrise des flux migratoires qui répondent à des besoins économiques et des choix politiques.

La crainte d'une immigration galopante, exponentielle, dont la demande d'asile serait l'un des vecteurs, fait l'objet, en 1981, d'un enjeu politique. La croissance du chômage, l'augmentation du nombre d'étrangers, les demandes d'asile en progression, ont fait craindre une utilisation détournée de la demande du statut de réfugié. En conséquence, une circulaire du 26 septembre 1991 supprime le libre accès au travail pour les demandeurs d'asile.

Pourtant, si nous mettons en parallèle les mouvements migratoires mondiaux et les demandes d'asile en France, nous constatons que la France n'est pas soumise à une forte pression d'immigration. Alors que les migrants internationaux seraient près de 150 millions en ce début de XXI^e siècle, la France elle, n'enregistre en 1999 que 30.407 demandes de régularisation, au titre de la demande d'asile.⁴

Le Conseil Économique et Social (CES) affirme que « *le droit d'asile est un droit fondamental consacré par les conventions internationales et en France par la Constitution, et qu'il ne peut être confondu avec l'immigration* ». ⁵ L'enjeu est donc de prendre en compte la spécificité du droit d'asile, auquel il faut probablement rendre ses lettres de noblesse, et l'intégrer, comme le fait le CES, à une réflexion sur les besoins économiques et de main-d'œuvre. C'est dans cette perspective que la structuration des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile prend toute sa dimension en termes d'accompagnement et d'intégration.

⁴ Population et sociétés n° 382 septembre 2002

⁵ NOTES D'INEA information du conseil économique et social « Les défis de l'immigration future » assemblée plénière 28 et 29 octobre 2003

1.3. L'exil : un traumatisme psychologique

Le demandeur d'asile vit une situation d'exil qui découle des conséquences des guerres, des luttes fratricides, des persécutions individuelles du fait de l'appartenance à un groupe social ou à une religion. Cette rupture s'opère la plupart du temps dans des conditions violentes, rapides, sources d'angoisses. Ceux qui ont à vivre cet exil ont pour beaucoup enduré d'autres traumatismes graves comme les humiliations, la torture, le viol, la prison, la perte d'être chers.

La rupture provoquée par l'exil « se distingue radicalement d'autres expériences migratoires par le fait que le départ est imposé et le retour très souvent impossible. L'exil est vécu comme un arrachement, il correspond à une phase traumatique aiguë qui se prolonge dans le temps, sans interruption, et vient absorber une multitude de facteurs déterminants d'anxiété et de souffrance ». ⁶ L'exil constitue en premier lieu une perte involontaire que l'individu subit et qui affecte deux aspects de sa personnalité: son identité personnelle et son identité sociale.

En perdant sa patrie, l'exilé est exposé à une multitude de pertes qui touchent à son identité sociale : perte de l'activité professionnelle, du réseau amical et familial, du rang social, de revenus, etc.

En quittant subitement son lieu de vie, il perd une grande partie, voire la totalité, des éléments qui ont construit son identité personnelle. La langue d'abord qui équivaut à la perte de l'univers maternel, la perte d'êtres chers ensuite (parents, grands-parents), finalement la perte de la matrice culturelle. Ces pertes qui s'accompagnent de la disparition des références et repères, provoquent une très forte dévalorisation de l'image personnelle et une atteinte de l'estime de soi.

Cette anomie que constitue la perte de toute forme d'organisation, s'accompagne très souvent d'une culpabilité et d'un sentiment de trahison à l'égard de ceux qui sont restés dans le pays d'origine. L'exil hors de la patrie se double d'un exil à soi-même, d'une déconnexion des représentations familières et des racines. Il s'ensuit une atteinte majeure de l'individu.

Comme le démontre T. Nathan : « *Émigrer c'est perdre l'enveloppe de lieux, de sons, d'odeurs, de sensations de toute sorte qui constituent les premières empreintes sur lesquelles s'est établi le codage du fonctionnement psychique. Si le psychisme sait habituellement se rendre indépendant de ces sensations, de ces feed-back permanents sur lesquels il s'est autrefois constitué, c'est aussi à condition de continuer à baigner dans leur sein.* » ⁷ Pour la personne exilée, tout ce qui constitue son entourage quotidien disparaît

⁶ Proasile La revue de France terre d'asile 03 juin 2003: Pierre Dutertre et Daniel Irigoien P12

⁷ Tobie Nathan Le temps interrompu « clinique du deuil et de l'exil » revue d'ethnopsychiatrie 1998

dans un espace-temps très bref sans qu'il puisse reconstruire un environnement sécurisant, en intégrant, par exemple, une communauté déjà installée. La perte des éléments identificatoires provoque une atteinte narcissique : « *Il ne s'agit pas de la mort de l'autre mais bien d'une expérience qui a à voir avec la mort de soi.* »⁸

Le deuil suppose l'abandon d'un usage, la perte de la jouissance d'un objet, et bien sûr la privation d'un être cher. Le deuil implique un renoncement. Or renoncer demande une volonté consciente d'acceptation de la séparation. Pour l'exilé, l'activation de cette volonté est entravée et freinée.

Si le départ forcé du pays est sans retour possible, la culpabilité ressentie se double d'un sentiment ambivalent envers ce pays d'origine qui représente racines, histoire personnelle et collective, qui abrite les êtres chers, et qui, dans le même temps, est l'objet de tant de souffrances. A la séparation s'ajoute un sentiment de frustration à l'égard de ce qui existe toujours mais ne peut plus être atteint.

Le renoncement ne pourra être facilité que « *par la reconnaissance de sa personne dans la continuité de son existence.* »⁹ La cassure, accompagnée de son cortège de douleurs, de pertes, de frustrations, laisse le demandeur dans un espace-temps où règne le vide. Les demandeurs d'asile que nous rencontrons évoquent le sentiment de vivre dans un trou noir, entre parenthèses. Comme le dit Fethi Benslama : « *L'exilé demeure suspendu nulle part, immobile au milieu du gué des mondes.* »¹⁰

Cette période de fragilité, d'insécurité, est souvent propice aux déclenchements de symptômes psychopathologiques ou vient s'ajouter le stress causé par le déplacement et par la situation de grande précarité que le demandeur d'asile rencontre dans le pays d'accueil. La dernière enquête faite par l'Office des Migrations Internationales (OMI) confirme ces éléments.¹¹ Sur 1935 dossiers médicaux saisis, 26,1 % présentent au moins une pathologie dont 13 % sont des pathologies mentales qui appartiennent pour la plupart au registre dépressif. L'enquête n° 22002, faite auprès de « la population OMI standard », constate une prévalence de 4,7% de ce type de pathologies.

La douleur, la nostalgie, la dépression sont renforcées en France par l'interdiction de travailler et l'errance dans l'attente d'une reconnaissance du statut si les personnes ne peuvent intégrer une structure d'accueil. Malgré cela, le psychanalyste Marcelo Vinar avance l'hypothèse que « *ce temps d'inertie propose le défi de ce que l'on peut construire à partir de la perte, de la désillusion, du découragement de la défaite.* »¹²

⁸ Revue pro Asile : les effets psychologiques de l'exil Martine Lussier

⁹ ibid.

¹⁰ Benslama Fethi l'illusion ethnopsychiatrique « le monde » 04 12 1996

¹¹ Enquête « jour donné » CADA et CPH OMI Service de santé publique et d'assistance médicale 19 novembre 2003

¹² Vinar Marcello et Maren « Exil et torture » Denoel espace analytique 1989

L'exilé va faire l'expérience d'une reconstruction possible, dans un long cheminement, en se réappropriant son histoire, en restaurant son image sociale, au travers de nouveaux apprentissages. Cette reconstruction prendra naissance, en partie, grâce aux rencontres avec les intervenants qui vont l'aider tout au long de ce parcours. Être appelé par son nom, redevenir monsieur ou madame avec une histoire, une personnalité, des désirs, se retrouver dans des structures sécurisantes, conviviales, respectueuses de l'intégrité de chacun, contribuent évidemment à la nécessaire restauration d'une image positive de soi.

2. Le réfugié : différentes définitions, plusieurs statuts

Il est nécessaire, lorsque l'on veut s'engager dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, de comprendre les enjeux propres à ce type d'accueil. La complexité des procédures, la dépendance de celles-ci aux stratégies géopolitiques, nous emmènent dans un champ bien différent de celui de l'insertion. Connaître les politiques nationales ou internationales développées en matière de droit d'asile, s'informer et se former en permanence sur l'évolution des conflits dans le monde, demande un engagement permanent des intervenants et une forte implication des associations.

L'asile - et le droit qui l'encadre - a évolué tout au long des siècles. Subissant de nombreuses réformes, il a toujours été l'objet de controverses et d'interprétations. Une constante persiste depuis bien longtemps. Si demander l'asile est un droit reconnu ; obtenir la protection d'un État et le statut de réfugié reste soumis à certaines conditions et doivent faire l'objet d'une acceptation par le pays dans lequel la demande est effectuée. Il est donc nécessaire de clarifier les termes employés.

2.1. Demandeurs d'asile et réfugiés : quelle différence ?

Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, en 2002, on compte **19,8 millions de réfugiés**¹³. Ce sont des réfugiés, déplacés dans un autre pays sous protection du HCR. Ces déplacements ne s'effectuent pas de façon individuelle mais sont, pour la plupart, des mouvements de masse qui s'opèrent d'un pays en crise vers le pays voisin.

Pour l'Europe, et en particulier la France, les exilés fuyant les guerres civiles et les états de violence ne sont pas reconnus de fait comme réfugiés. Pour la France, le terme de réfugié recouvre une dimension qui fait référence à l'obtention d'un statut. Ainsi tout étranger qui pénètre sur le territoire français et souhaite obtenir asile et protection, en sa qualité de

¹³ HCR 2002

réfugié, doit en faire la demande. Durant toute la période pendant laquelle il va constituer cette demande, la soumettre à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et en attendre une réponse, il sera considéré comme « un demandeur d'asile ».

Ce n'est qu'après un examen des raisons qui poussent le requérant à formuler une demande de protection que l'Office peut accorder le statut de réfugié au demandeur. Il est alors reconnu comme « réfugié statutaire » et peut prétendre à l'ensemble des droits reconnus à tout étranger, excepté la possibilité pour lui, de retourner dans son pays d'origine.

Il est une autre catégorie de personnes dont on ne parle pas et qui constitue une partie des demandeurs d'asile : les apatrides. Jusqu'en 1945, le problème des apatrides était traité avec celui des réfugiés. C'est seulement en 1954, sur l'initiative de la Commission des Droits de l'Homme, que l'ONU conclut une Convention relative à la situation des personnes privées de protection juridique. Elle stipule que « *le terme d'apatride désigne une personne, qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.* » Aujourd'hui, en France, une frange minime de la population sollicite le statut d'apatride : 106 en 2001 et 138 en 2002.¹⁴

2.2. La France pays des Droits de l'Homme, terre d'asile

La France a depuis longtemps sacralisé le droit d'asile qui est inscrit dans la Constitution française de 1793, à l'article 120 : « *Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté et le refuse aux tyrans.* » En 1946, la Constitution stipule que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté, a droit d'asile sur les territoires de la République* ».

La France en inscrivant, dès la Révolution le droit d'asile dans les textes comme une valeur fondamentale de sa démocratie, se distingue comme une terre d'accueil. Elle accueille depuis lors, de façon régulière, un certain nombre de minorités en exil. Ce fut le cas notamment en 1974 après le coup d'État du Chili pour des réfugiés qui fuyaient le régime totalitaire de Pinochet. Entre 1975 et 1980, la France organise la protection de 63.000 personnes originaires des pays du sud-est asiatique. En 1989, elle accueille des réfugiés originaires d'Iran et de Chine. En 1995, elle ouvre ses frontières à des Albanais, à des Algériens et enfin en 2000 aux personnes déplacées du Kosovo.

Bien que la France soit reconnue, depuis des décennies, comme la terre des Droits de l'Homme, elle n'a pas toujours apporté des réponses claires et entièrement respectueuses de ses engagements en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile.

¹⁴ Rapport d'activité OFPRA 2002 P 16, www.ofpra.gouv.fr

Ainsi, entre 1936 et 1939, des réfugiés espagnols fuyant l'instauration du Franquisme sont parqués dans des camps appelés « Centres spéciaux ». Les familles y ont été séparées et les hommes enrôlés dans les Forces Françaises comme légionnaires ou dans les compagnies de main d'œuvre étrangère.

Le droit d'asile, bien que valeur fondamentale de la République française, reste très lié au contexte économique et sécuritaire ainsi qu'aux choix politiques faits en la matière. Le demandeur se retrouve à l'intersection entre l'application d'un droit fondamental et la crainte d'une société à son encontre.

2.3. La protection : une reconnaissance à géométrie variable

Il existe en France trois formes de protection : le statut de réfugié, la protection subsidiaire et le statut d'apatride.

a) Le statut de réfugié :

Depuis le premier janvier 2004, le statut de réfugié peut être délivré sur trois fondements :

1/ L'asile conventionnel

Nous sommes là dans le cas de figure le plus classique. Il s'agit des personnes qui relèvent de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 qui s'applique à *« toute personne qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, et de son appartenance à un certain groupe ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »*

2/ L'asile constitutionnel

Ce type d'asile trouve son origine dans le préambule de la Constitution de 1946 qui reconnaît *« tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République »*.

C'est en 1998 que l'asile constitutionnel est intégré comme une forme de protection. C'est la loi dite « RESEDA » qui permet à toute personne qui défend la liberté dans son pays de solliciter le statut de réfugié.

3/ Le mandant du Haut Comité aux Réfugiés

Une personne ou un groupe de personnes peut être mis sous protection du HCR en raison des exactions dont il est victime dans son pays. C'est sur la base des statuts de cet

Organisme, dans ses articles 6 et 7, que peut être accordé le statut de réfugié.

La reconnaissance du statut de réfugié qui repose sur l'un de ces trois fondements, ouvre droit à la délivrance par l'État français d'une carte de résident de dix ans. Si la demande a été effectuée au titre de la famille, le conjoint et les enfants peuvent obtenir la même carte. Un titre de voyage sera également délivré.

b) La protection subsidiaire

La protection subsidiaire remplace depuis le 1^{er} janvier 2004 l'asile territorial. Au préalable, il est nécessaire de connaître quelques éléments sur l'asile territorial.

L'article 13 de la Loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile prévoit que « *dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le Ministère de l'Intérieur, après consultation du Ministre des Affaires Étrangères, à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants)* ». Cette forme de protection, contrairement aux autres, dépend directement d'une décision du Ministre de l'Intérieur. Les procédures de saisine, le traitement des dossiers ne relèvent pas de l'OFPRA mais des préfectures. Aujourd'hui, la Loi de décembre 2003 a annulé cette disposition.

La protection subsidiaire s'applique à toute personne qui demande le statut de réfugié et qui, ne relevant pas de l'article 1^{er} de la convention de Genève et de l'asile constitutionnel peut établir qu'elle « *est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :*

- ❖ *la peine de mort,*
- ❖ *la torture ou des peines ou des traitements inhumains ou dégradants,*
- ❖ *s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. »*¹⁵

Cette protection n'ouvre pas droit aux mêmes dispositions que le statut de réfugié dit conventionnel que nous avons vu plus haut. La carte de séjour n'est attribuée que pour une période d'un an. Le renouvellement de cette protection peut être refusé lorsque « *les conditions ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise.* »¹⁶

Cette nouvelle forme de protection offre des avantages certains. Elle reconnaît d'une part les menaces ou atteintes à la vie d'un individu autres que celles commises par un État ou issues

¹⁵ Article 2.II. 2°

¹⁶ Article 2. III

d'un conflit armé et d'autre part reconnaît l'incapacité du pays dont l'individu est originaire de le protéger. C'est le cas par exemple des personnes qui arrivent d'Algérie et ne peuvent revendiquer l'asile conventionnel du fait de l'absence de menaces étatiques ou d'appartenance à un groupe social déterminé.

Cette nouvelle forme de protection présente également un certain nombre d'inconvénients :

- ❖ *une augmentation de ce type de protection au détriment des autres formes de reconnaissance du statut de réfugié,*
- ❖ *une réduction de l'accès aux droits sociaux,*
- ❖ *le risque de se voir refuser la demande de renouvellement en cas de changement politique dans le pays.*

Cette situation crée une très forte instabilité chez les personnes qui sollicitent l'asile.

c) Le statut d'apatride

Comme il est dit précédemment, le statut d'apatride est différent des deux autres formes de protection. Il ne concerne que les personnes qui ne possèdent pas de nationalité et ne prend pas en compte les risques de persécution dans le pays d'origine. Il ouvre droit à une carte de séjour d'un an qui peut être renouvelée si le demandeur remplit toujours les conditions qui ont permis d'obtenir la première délivrance.

Aujourd'hui, c'est l'OFPRA qui gère l'ensemble des demandes relatives à la protection des réfugiés. Cette demande s'élabore à partir d'une procédure qui s'engage dès l'arrivée de l'étranger sur le sol français, elle s'échelonne jusqu'à l'obtention du statut de réfugié. Si le requérant est débouté de sa demande, il est invité à quitter le territoire français.

3. Des conventions internationales au droit européen : une nécessaire adaptation de la législation française

3.1. La Convention de Genève

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les Etats expriment la nécessité de placer le respect des droits humains sur le devant de la scène mondiale. L'acte fort de cette volonté se concrétise par la rédaction de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen en 1948, rédigée par l'Organisation des Nations Unies. Elle énonce dans son article 3 que : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.* » Elle précise dans son article 5 : « *Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* » et dans son article 14 que : « *Devant la persécution, toute*

personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. » De manière plus générale, la Déclaration affirme dans son chapitre premier l'obligation de : « *réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.* »

En 1947 est créée l'Organisation Internationale pour les Réfugiés dont l'objectif principal est le rapatriement. Très rapidement, les Etats réalisent qu'il est utopique de penser qu'un jour, il n'y aura plus de problèmes de réfugiés. Cette Assemblée est alors remplacée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et à doté la communauté internationale d'un instrument juridique : la Convention de Genève, relative au statut des réfugiés et des apatrides. Cette convention est adoptée en conférence plénipotentiaire le 28 juillet 1951 par 141 pays et entre en vigueur le 22 avril 1954. Elle constitue le texte de référence qui va asseoir la politique du droit d'asile dans le monde.

La Convention de Genève est tout entière consacrée à la défense des libertés et devient l'outil de lutte contre le totalitarisme. Elle définit, dans ses quarante-cinq articles, un ensemble de dispositions qui tendent à protéger les personnes réfugiées. Dans son premier chapitre, elle donne un ensemble de définitions concernant les bénéficiaires de cette protection : « *Est considérée comme réfugié toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951, et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.* »

Elle assure aux réfugiés un traitement non discriminatoire et exclut de cette protection toute personne ayant commis des crimes contre l'humanité, des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies ou qui a commis un « crime grave de droit commun ». Dans ses chapitres II à V, elle garantit un ensemble de droits tel que la liberté de circulation, le droit d'association, le droit d'ester en justice, mais également la garantie d'être traité de façon égale et non discriminatoire en ce qui concerne le logement, l'emploi, la couverture sociale. Dans son article 31, elle dispose que « *les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté étaient menacées, sous la réserve qu'ils se présentent aux autorités.* » Dans ses articles 32 et 33, elle définit les conditions d'expulsion des réfugiés et en limite le recours pour les États contractants.

Cette Convention ne fixe pas les règles de droit propres à chaque État. Les nations contractantes organisent à l'intérieur de leurs propres frontières l'accueil des demandeurs

d'asile en accord avec leur législation nationale, laquelle ne doit pas être moins favorable que la Convention elle-même.

3.2. Le droit européen : harmonisation des procédures, risque d'externalisation de l'asile.

L'Europe ne s'est préoccupée que très tardivement de la mise en place d'une politique commune pour l'accueil des demandeurs d'asile. En effet, lors de sa construction en 1957, la liberté de circulation des personnes au sein de l'espace ne constitue pas une priorité ni une ambition pour les pays qui composent la Communauté Économique Européenne (CEE). Ce n'est qu'en 1986 que les États membres décident, dans le cadre de l'Acte Unique, d'élargir le principe de libre circulation dans l'espace européen.

Les accords de Schengen ¹⁷, signés le 14 juin 1985 entre la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, en vigueur depuis le 25 mars 1995 et étendus aujourd'hui à la plupart des pays d'Europe, entérinent la suppression des frontières communes internes et le contrôle renforcé aux frontières extérieures. Il permet la création d'un espace de libre circulation. Cet accord signe la mise en place d'une politique de coopération et de coordination en matière de circulation des personnes dans l'Union européenne.

L'abolition des contrôles aux frontières intérieures de la communauté provoque dans les États européens un sentiment de «déficit de sécurité ». C'est pourquoi l'Union met en œuvre un contrôle informatique des étrangers qui veulent rentrer dans l'espace européen. Les accords de Schengen sont complétés en 1990 par la signature de la Convention de Dublin qui entre en vigueur en 1997. Elle définit les règles relatives à la responsabilité de l'examen de la demande d'asile et confirme l'effet extraterritorial des décisions de rejet. En d'autres termes, la Convention de Dublin permet de déterminer l'Etat membre qui a la responsabilité de traiter la demande d'asile.

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, qui représente une avancée importante dans la construction européenne, inscrit la politique d'asile parmi les questions d'intérêts communs. Cependant la complexité des textes ne permet pas une application facile du droit d'asile.

Le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 marque une avancée majeure. En intégrant l'asile dans le domaine des compétences des institutions communautaires, le traité pousse les Etats membres à définir une politique d'accueil des réfugiés.

¹⁷ Voir Annexe I p. 83

Cette tendance se confirme en octobre 1999 lors du Conseil européen de Tampere qui amorce une politique plus généreuse en faveur des demandeurs d'asile et de l'accueil des réfugiés. Un certain nombre de principes sont retenus :

- ❖ *le respect absolu du principe du droit d'asile,*
- ❖ *le principe du non-refoulement,*
- ❖ *la nécessité de décisions équitables et rapides,*
- ❖ *un partenariat avec les pays d'origine,*
- ❖ *le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.*

Il permet de créer, en septembre 2000, le Fonds Européen pour les Réfugiés (FER).

Au sommet de Nice, le 7 décembre 2000 « la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne » est signée. Dans son article 18, elle énonce : « *le droit d'asile est garanti dans le respect de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne.* »

Il semble que l'Europe s'oriente alors vers l'accueil des demandeurs d'asile dans une optique de solidarité entre les Etats. Il est décidé que les autorités communautaires doivent arrêter au 1^{er} mai 2004, l'encadrement juridique qui permettra aux États membres d'harmoniser leurs politiques nationales. Malheureusement, les événements du 11 septembre 2001 font basculer les préoccupations vers la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

A l'approche généreuse du Conseil de Tampere se substitue un discours sécuritaire lors du Conseil de Laeken en décembre 2001. Les Quinze affirment la nécessité d'intégrer la politique des flux migratoires dans la politique extérieure de l'Union européenne, d'équilibrer la protection des réfugiés et les capacités d'accueil de l'Union mais également d'organiser des accords de réadmission dans les pays d'origine. Ils s'apprêtent à consacrer la notion de « *pays d'origine sûr* » et « *de pays tiers sûr* ».

En procédant de la sorte, l'Union associe « asile et immigration », oppose « asile et sécurité » et renvoie hors de ses frontières ceux et celles qui la sollicitent, mettant à mal le droit d'asile. Cette approche est réitérée lors du Conseil de Séville en juin 2002 où les Etats membres décident d'intégrer à tout accord de coopération avec un pays tiers, une clause sur la gestion des flux et la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale.

En juin 2003 au sommet de Thessalonique, les Britanniques proposent une « externalisation » de l'asile. Elle consisterait à examiner les demandes d'asile en plaçant les requérants dans des « zones de protection internationales », au plus près des pays de provenance. Ceux qui arriveraient à pénétrer sur le territoire européen seraient placés dans des centres fermés, à proximité des frontières extérieures de l'Union, en attente d'examen

de leurs demandes. Bien que cette proposition n'ait pas été retenue, un groupe de travail examine encore aujourd'hui cette nouvelle formule.

La mise en place de politiques plus fermes envers des étrangers, les effets conjugués des accords et le renforcement des contrôles aux frontières, provoquent une diminution de la demande d'asile. Comme pour le reste des grands ensembles géographiques - Amérique du Nord, Australie, Nouvelle Zélande - les indicateurs statistiques pour l'Union européenne enregistrent une baisse amorcée depuis quelques années et confirmée par le nombre d'arrivées sur son territoire de l'Union : 465.859 demandes en 2002 contre 477.678 en 2001, soit une variation de - 2,5 %.¹⁸

A partir de l'évolution des directives européennes, la France, depuis le 1er janvier 2004, a modifié sa législation en matière de droit d'asile. La population admissible en Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile subit de plein fouet ces nouvelles orientations européennes, avec un durcissement des procédures, un plus grand risque pour les demandeurs de se voir refuser l'asile et d'être repoussés hors des frontières de l'espace Schengen.

3.3. Le droit d'asile en France : de la superposition des textes vers une clarification des procédures

Le droit d'asile en France est régi à des niveaux différents, selon les époques, par deux textes :

- ❖ *l'Ordonnance du 2 novembre 1945 n° 456 2658 relative aux conditions de séjour des étrangers en France,*
- ❖ *la Loi n° 52-363 du 25 juillet 1952 dite « Loi sur le droit d'asile ».*

L'Ordonnance de 1945 subit plusieurs modifications successives dont l'une des plus importantes est mise en œuvre en 1998. En effet, le rapport Weil de juillet 1997 sur l'immigration et la nationalité constate que si la France a toujours tenu à demeurer « *une terre d'asile pour les persécutés politiques et à leur faire bénéficier d'une protection et d'un statut particulier* », on peut noter aussi « *l'indistinction croissante entre réfugiés et immigrés.* » C'est sur la base de ce texte que le Ministre de l'Intérieur, Monsieur Chevènement, dans le souci de bien marquer la spécificité de l'asile, transpose les dispositions de l'Ordonnance de 1945 spécifiques au droit d'asile dans la Loi de 1952 qui s'appelle désormais « *Loi relative au droit d'asile.* » Elle fait entrer dans la législation deux formes d'asile :

- ❖ *l'asile constitutionnel qui s'appuie sur le préambule de la constitution,*

¹⁸ Source : HCR mars 2003

- ❖ ***l'asile territorial** qui trouve sa source dans l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.*

Cette Ordonnance est à nouveau modifiée en profondeur en 2003 par la Loi du 26 novembre 2003 n° 2003-1119 qui s'articule autour de deux volets :

- ❖ *l'entrée et le séjour,*
- ❖ *la jouissance des droits notamment « privés ».*

Même si elle n'aborde pas directement le droit d'asile, l'ordonnance comporte des éléments relatifs à l'entrée sur le territoire français de tout étranger, sans distinction, et fixe les conditions de sa demande. Elle fixe les modalités de saisine du dispositif, les modalités de rétention dans des zones prévues à cet effet et les conditions d'expulsion. Dans son article 5, la loi affirme que « *tout étranger qui entre sur le territoire français doit être muni de documents ou visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur.* » Dans son chapitre 7, elle précise que le traitement de la demande d'asile relève de la Loi de 1952 mais que « *l'étranger qui arrive en France et qui demande son admission au titre de l'asile peut être maintenu en zone d'attente pendant le temps d'un examen tendant à déterminer si sa demande n'est manifestement pas infondée.* »

La France, qui signe la Convention de Genève en 1952, organise au sein de sa propre administration les conditions de traitement de cette demande et les instances chargées de cette question. C'est la Loi de 1952 qui crée deux instances qui sont la clef de voûte du traitement de la demande d'asile conventionnel en France :

- ❖ ***l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)** qui a pour mission d'examiner les dossiers de demande d'asile conventionnel,*
- ❖ ***la Commission des Recours des Réfugiés (CRR)** qui traite les demandes de recours après un refus de l'OFPRA.*

L'éclatement des procédures, notamment en ce qui concerne l'asile territorial, ne permet pas un traitement facile et cohérent des demandes. De plus, le droit français repose sur une vision restrictive du droit d'asile en le réduisant aux persécutions de type étatique.

En 2003, le droit d'asile est en crise. Le 5 juin, le Ministre des Affaires Étrangères, Dominique de Villepin, explique devant les députés que « *l'afflux important des demandeurs d'asile, qu'il soit conventionnel, constitutionnel ou territorial, ces dernières années, est une des causes de l'engorgement des dispositifs. En effet, le nombre de demandeurs d'asile conventionnel ou constitutionnel passe en cinq ans de 23.000 à 53.000. Chiffre auquel il faut rajouter 30.000 demandeurs d'asile territorial. Les délais d'instruction sont anormalement élevés, atteignant deux ans avant l'obtention d'une réponse définitive.* »

Le gouvernement s'était engagé, dès 2002 dans une réforme de la Loi de 1952 qui sera constamment critiquée par les associations qui s'occupent des demandeurs d'asile.

Mais le ministre ira jusqu'au bout de sa démarche et fera voter la Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2004. Cette loi marque un tournant important pour le droit d'asile en France en unifiant les procédures grâce à :

- ❖ *la création d'un dossier d'instruction unique à toute demande,*¹⁹
- ❖ *la mise en place d'un guichet unique pour traiter les demandes, en l'occurrence l'OFPRA,*²⁰
- ❖ *la transformation de l'asile territorial en protection subsidiaire,*²¹
- ❖ *l'élargissant les missions de la CRR à l'ensemble des demandeurs d'asile.*²²

D'inspiration européenne, cette nouvelle loi a permis l'abandon du critère étatique comme seul élément de la persécution, pour reconnaître les persécutions perpétrées par des groupes particuliers. Elle introduit la notion d'asile interne permettant à l'OFPRA de rejeter la demande d'asile « *d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays.* »²³ Apparaît également la notion de « pays d'origine sûr ». Il s'agit d'un pays qui « *veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* »²⁴ A ce jour, et en attendant une désignation de ces pays par l'Europe, c'est l'OFPRA qui fixe la liste des pays « sûrs ».

Cette nouvelle Loi s'accompagne d'une politique d'extension de l'offre d'accueil par l'hébergement en CADA pour réduire les coûts, notamment des nuitées d'hôtel. Le 30 juin 2004, le Plan de Cohésion Sociale annonçait pour la fin de l'année la création de 7000 places CADA dont 3000 en création et 2000 transformées en places d'urgence. La loi prévoit également une accélération des procédures de traitement des dossiers pour favoriser une meilleure fluidité du dispositif. Selon le dernier décret n°2004-814, paru le 14 août 2004, le demandeur d'asile ne dispose plus que de vingt et un jours au lieu de trente pour déposer sa demande auprès de l'OFPRA. De plus, l'absence de réponse dans les deux mois à compter de l'enregistrement de la demande, vaut rejet implicite de celle-ci.

Le droit d'asile a donc subi d'importantes modifications, au cours des décennies. Très souvent associé à des flux migratoires importants, il a perdu sa raison d'être au profit d'une maîtrise de l'immigration. Les fondements de la Convention de Genève portaient sur l'offre d'une protection des individus. Dans les faits, cette notion est en partie reléguée au second plan, au profit d'une vision sécuritaire associant le demandeur à un immigré qui se cache.

¹⁹ Article 2.I

²⁰ Article 2.II

²¹ Article 2.III

²² Article 5

²³ Loi du 25 juillet 1952 art.2 III nouveau

²⁴ Titre III des demandeurs d'asile alinéa 2°

4. Un contexte national qui évolue, des procédures qui se modifient, une dynamique locale forcée de s'adapter

4.1. L'organisation du dispositif national

Entre autres objectifs, la réforme de Loi de 1952 vise à réorganiser le dispositif national. Jusqu'à cette date, c'est l'Association France Terre D'Asile (FTDA) qui, par une convention avec l'État, gérait le dispositif d'accueil. La majorité des demandes d'entrée en CADA étaient répertoriées au niveau national. Parallèlement, FTDA recueillait mensuellement les places disponibles dans l'ensemble du dispositif d'hébergement. La coordination nationale avait donc pour mission d'orienter les demandeurs d'asile en fonction du nombre de places et de la spécificité du CADA. Seulement 25% des places pouvaient être directement attribuées par une commission départementale.

La gestion des places, le traitement de la demande de protection et éventuellement l'organisation du retour étaient gérés par trois organismes différents :

- ❖ *FTDA pour la coordination du réseau,*
- ❖ *l'OFPPRA pour la protection,*
- ❖ *l'OMI pour l'aide au retour.*

Depuis la Loi de décembre 2003, seul l'OMI est en charge de la coordination du dispositif d'hébergement. Les modalités d'attribution du nombre de places sont, elles aussi, modifiées. A ce jour c'est la Commission Départementale composée des services de l'État, du Service Social d'Aide aux Émigrants (SSAE) et des associations gestionnaires de CADA qui gèrent environ 75 % des places disponibles sur son territoire, ainsi que les admissions, en accord avec les services de l'OMI.

Cette nouvelle organisation présente l'avantage de mieux répondre aux besoins locaux ou régionaux. Cependant, une nouvelle circulaire actuellement à l'étude au Conseil d'État, propose de voter des directives qui reposeraient sur le calcul des flux par région et risqueraient d'invalider cette recherche de proximité.

La France a organisé depuis longtemps son dispositif d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Aujourd'hui, ceux-ci bénéficient, durant toute la période d'instruction et jusqu'à la décision finale du recours, d'un certain nombre de droits et d'aides sociales qui concernent essentiellement :

- ❖ *l'accès aux soins,*
- ❖ *l'hébergement,*
- ❖ *les aides financières.*

a) L'accès aux soins

Le demandeur d'asile, lorsqu'il arrive sur le territoire français, peut accéder aux services hospitaliers pour tous les soins d'urgence ou être orienté vers des associations qui ont développé des services de soins gratuits tel que La Croix Rouge ou Médecins du Monde. Dès l'obtention de l'Attestation Provisoire de Séjour (APS), le demandeur bénéficie de la Couverture Maladie Universelle (CMU).

b) L'hébergement

Dès réception de l'APS, le demandeur d'asile et sa famille ont droit à l'hébergement en CADA. Cet accueil est proposé pendant toute la durée de la procédure, y compris lors de la période du recours. Si la demande d'asile est rejetée par la commission des recours, le demandeur doit impérativement quitter le Centre.

c) Les aides financières

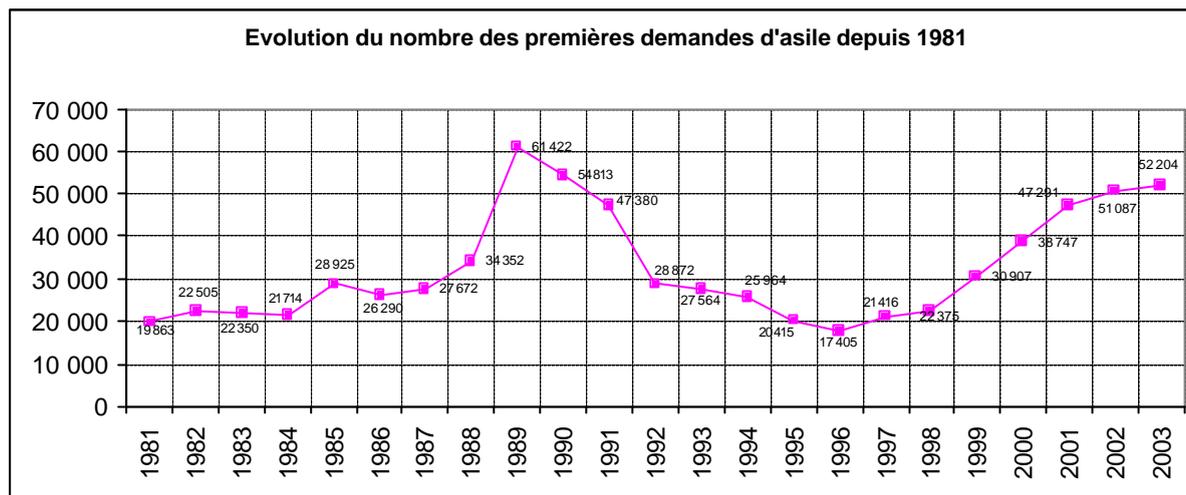
Le demandeur d'asile hébergé en CADA perçoit une allocation sociale globale durant toute la durée de son hébergement. Cette allocation est calculée en fonction de la composition familiale. Les demandeurs qui ne sont pas accueillis au sein d'un CADA peuvent bénéficier d'une allocation d'insertion versée par les ASSEDIC. Pour cela, il leur faut être titulaires du récépissé de trois mois et apporter la preuve d'une absence de revenus. Seuls les adultes peuvent prétendre à cette allocation pour une durée de douze mois.

4.2. Une augmentation de la demande et une disparité des structures d'accueil

Comme l'indique le diagramme ci-dessous, issu des données de l'OFPRA 2004, les demandes sont en augmentation constante depuis 1996. Elles passent de 17.405 à 52.204 n'atteignant toutefois pas le chiffre de 1989 de 61.422 demandes de protection. Cependant les chiffres de 2003 indiquent un tassement puisqu'on enregistre 52.204 demandes, soit seulement 1,3 % d'augmentation par rapport à 2002.

Selon le Forum des Réfugiés, si l'on ajoute à ce chiffre les demandes d'asile territorial et les mineurs accompagnants, la France se place au premier rang des pays d'accueil non seulement en Europe mais également parmi les pays industrialisés²⁵.

²⁵ Forumréfugiés : L'asile en France et en Europe - état des lieux 2004
[http:// www.forumrefugies.org](http://www.forumrefugies.org)



Depuis 1995, l'évolution de la demande d'asile en France par continent se répartit de la façon suivante :

Continents	Demandes 1995	Demandes 2003	Total des demandes 1995/2003	Variation en % de la demande 1995/2003
AFRIQUE	6 375	20 933	113 455	+ 328%
EUROPE	7 728	17 859	100 415	+ 231%
ASIE	5 896	11 514	75 432	+ 195%
AMERIQUES	330	1 761	11 418	+ 534%
<i>Apatrides</i>	86	137	1067	+ 159%
TOTAL	20 415	52 204	301 787	+ 256%

Ces flux migratoires trouvent leur origine dans les conflits ethniques. On peut citer l'exemple des Kurdes en Turquie ou des persécutions à caractère religieux des Chrétiens pakistanais. Sans oublier les pays où règnent la corruption et le totalitarisme comme la République du Congo ou l'Angola.

Les demandeurs d'asile sont issus d'environ 60 pays, dont 18 états d'Europe, 14 d'Asie, 23 d'Afrique, 5 d'Amérique. D'une année sur l'autre, au sein de chaque division, on note des variations très importantes entre pays d'origine.

Bien que ces écarts ne puent que sur un nombre réduit de personnes, on comprend combien l'instabilité des pays en crise et les changements très soudain de politique influent sur le flux migratoire. Ces variations poussent nos structures à adapter constamment leur prise en charge, développer de nouveaux réseaux, s'informer pour mieux connaître les

conflits et les tensions qui embrasent la planète, découvrir les modes de vie, le contexte politique, religieux, rechercher des interprètes, etc.

La répartition de la demande d'asile sur le territoire français est très disparate. Elle se concentre majoritairement dans les métropoles. En 2002, Paris reçoit 23,66 % des demandes, puis viennent Lyon, Marseille et les régions limitrophes à d'autres pays telle que l'Alsace qui compte, en 2001, près de 4.000 demandeurs d'asile.

La région Nord-Pas-de-Calais est à mettre à part car c'est surtout le camp de Sangatte - et l'attrait de l'Angleterre - qui favorisent la concentration d'un grand nombre d'étrangers en situation irrégulière.

Les structures en capacité d'accueillir des demandeurs d'asile sont, elles aussi, mal réparties sur le territoire national. Trois types de dispositifs permettent d'accueillir les demandeurs d'asile :

- ❖ *l'Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile (AUDA),*
- ❖ *les Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA),*
- ❖ *les centres de transit.*

On compte au total, en 2002, 11.471 places d'hébergement réparties sur 19 régions, mais 28 % sont concentrées dans deux régions : Île de France et Rhône-alpes.

Dans le souci de mieux répartir les places et répondre à la demande croissante de cette population, l'État a créé en 2003, mille places d'hébergement en CADA, réparties sur l'ensemble du territoire. Il est prévu d'atteindre « 17.000 places dans les années à venir »²⁶. Nous sommes passés d'une capacité d'hébergement en CADA de 2.613 places en 1994 réparties dans 44 établissements, à 13.654 places fin 2003 réparties dans 169 structures.²⁷

4.3. La procédure de demande d'asile : le parcours du combattant

La procédure de demande d'asile se déroule en trois étapes et dure aujourd'hui, en moyenne douze mois. Il est très difficile pour le demandeur de s'orienter seul dans cette démarche longue et complexe.

Peu de documents sont traduits et l'essentiel des démarches s'effectue auprès des services de l'État sans accompagnement. Des associations issues du monde caritatif et militant comme Forum des Réfugiés ou France Terre d'Asile se sont spécialisés dans cet accompagnement des demandeurs d'asile et la défense de leurs droits.

²⁶ M. GAERREMYNCK Directeur DPM Journée FTDA 12 décembre 2003

²⁷ FTDA le réseau d'accueil journée nationale du dispositif d'accueil national 12 décembre 2003

a) Étape n° 1 : l'arrivée en France

<p>Accès au territoire par voie terrestre, maritime, ferroviaire, aéroportuaire.</p>	<p>En cas de contrôle, il peut y avoir placement en zone d'attente pour une étude de la demande.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Demande réputée non fondée ou entrant dans les clauses d'exclusion : la personne est refoulée vers son pays d'origine.</i> • <i>Demande relevant d'un autre État conformément à la convention de Dublin : la personne est renvoyée vers cet État.</i> • <i>Demande recevable : les autorités délivrent un sauf conduit.</i> 	<p>Si la personne est entrée avec un visa ou n'a pas été contrôlée, elle doit en premier lieu trouver une domiciliation, soit chez un tiers, soit auprès d'une association agréée.</p>
---	---	--

b) Étape n° 2 : la démarche auprès de la préfecture

<p>Enregistrement de la demande auprès de la préfecture</p>	<p>Délivrance :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>d'une attestation provisoire de séjour de un mois</i> • <i>d'un dossier OFPRA</i> <p>Envoi du dossier et réception du certificat de dépôt qui permet de retirer un récépissé auprès de la préfecture, pour autorisation de séjour de trois mois renouvelable tout au long de la procédure :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Attestation Provisoire de Séjour (APS)</i>
--	---

c) Étape n° 3 : la décision de l'OFPRA

Décision positive de l'OFPRA	Deux possibilités : <ul style="list-style-type: none"> • <i>délivrance du certificat de réfugié et d'une carte de résident de 10 ans renouvelable en préfecture,</i> • <i>délivrance du certificat de protection subsidiaire et d'une carte de résident de un an.</i>
Décision négative de l'OFPRA	Réception du rejet, avec un délai de recours d'un mois devant la Commission des Recours pour les Réfugiés (CRR).
Décision positive de la CRR	Délivrance du statut ou de la protection subsidiaire.
Décision négative de la CRR	Réception du refus et d'une Invitation à Quitter le territoire Français (IQF) sous un mois. La personne organise son retour avec l'aide de l'Office des Migrations Internationales (OMI). Si la personne est toujours sur le territoire à l'expiration du délai, elle se trouve en situation irrégulière et peut faire l'objet d'un Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière (APRF).

Durant la procédure, le demandeur d'asile se trouve dans une grande fragilité. Touché psychologiquement et souvent physiquement, la constitution du dossier et les différents entretiens qu'il aura avec les représentants de l'État sont l'occasion de faire émerger les violences dont il a été victime. Souffrances auxquelles viennent s'ajouter l'angoisse quant à l'aboutissement de la demande et les conditions précaires de vie au quotidien. La démarche de demande d'un statut de réfugié est véritablement complexe et nécessite un accompagnement spécifique.

4.4. Le Languedoc-Roussillon : une particularité régionale et départementale

La région Languedoc-Roussillon à laquelle appartient mon établissement, connaît une augmentation des demandes, toutefois beaucoup plus faible que dans d'autres régions. Avec ses cinq départements dont quatre bordent la Méditerranée et l'un touche le Massif Central, le Languedoc-Roussillon n'est pas une terre de prédilection pour les réfugiés qui souhaitent obtenir l'asile conventionnel.

Sur les neuf dernières années, l'augmentation du nombre de demandes ne représente que 1,27 % de l'évolution totale. Pour autant, cette région est en quatrième position quant à la proportion d'immigrés en France : 205.000 immigrés en 1999 pour une population de

2.296.357 personnes.²⁸ Parmi ces immigrés, environ 131.500 n'ont pas la nationalité française. La population du Maghreb représente aujourd'hui le chiffre le plus élevé. Il n'est donc pas étonnant que le statut d'asile territorial soit le plus demandé depuis 1998 dans notre région.

Au sein de cette région, la répartition de la demande est particulièrement déséquilibrée. C'est dans le département de l'Hérault où se trouve la capitale de région : Montpellier qu'elle est la plus forte, mais également du fait de l'implantation depuis longtemps de la seule structure d'accueil de demandeurs d'asile sur le territoire régional.

En 2002, la région ne compte que 346 places d'hébergement, réparties de la façon suivante :

Région / Département	Population totale	Capacité CADA	Nombre de places pour 10.000 habitants
Languedoc- Roussillon	2.295.648	346	1,50
Hérault	896.441	110	1,22
Gard	623.125	70	1,12
Pyrénées Orientales	392.803	50	1,27
Aude	309.770	86	3,74
Lozère	73.509	0	0,00

Le Gard, département dans lequel est installé l'établissement dont je suis directeur, ne représente lui que 11 % des demandes de la région en 2002. La plupart émanent de familles, en particulier pour l'asile territorial, puisqu'en 2002 on a enregistré 34 familles, soit 140 personnes, qui ont sollicité une protection de l'État français. Ce sont des familles qui, en moyenne, ont quatre enfants mineurs. Le reste des demandes émane en majorité d'hommes seuls.

Les demandeurs d'asile territorial sont, en grande majorité, des Algériens qui fuient le Front Islamiste du Salut. Très souvent, ce sont des hommes qui dans un premier temps viennent seuls et tentent d'organiser l'accueil des autres membres de la famille en s'appuyant sur un réseau amical et familial.

L'origine des demandeurs d'asile conventionnel suit les statistiques de l'accueil national : ce sont des personnes issues essentiellement des pays de l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Tchétchénie...) et des pays d'Afrique (Tchad, Maroc, Algérie...).

²⁸ INSEE Repères synthèse N° 9 – septembre 2003

Conclusion première partie

Malgré la Convention de Genève qui reconnaît la possibilité aux personnes persécutées de trouver protection dans un pays signataire, le droit d'asile, comme dans les siècles passés, reste très dépendant des politiques nationales.

Jusqu'en 2001, l'Europe, consciente de la nécessité d'offrir une protection aux réfugiés, tente d'harmoniser ses politiques d'accueil. Les attentats du 11 septembre ont sonné le glas de cette démarche. Aujourd'hui, le repli sur les frontières européennes est manifeste. La France, pays des Droits de l'Homme, vient de réformer les lois sur l'immigration et le droit d'asile, précédant dans son contenu les directives d'harmonisation européennes. Désormais notre pays oscille entre deux positions : une protection renforcée et mieux organisée pour les demandeurs d'asile et une approche plus restrictive du droit d'asile.

Pourtant le demandeur d'asile, trop souvent assimilé à un immigré potentiel doit, après avoir vécu d'importantes souffrances faire le deuil d'un retour impossible dans son pays. C'est à partir de ce paradoxe qu'il tentera de se relever et conquérir une nouvelle place dans le pays d'accueil.

C'est dans ce contexte en pleine mutation, entre repli identitaire et construction d'un nouvel espace de solidarité, entre intérêt national et accompagnement individuel, que l'Association que je dirige doit évoluer, pour mieux répondre aux besoins de ceux qui subissent à la fois le totalitarisme des uns et l'aveuglement des autres.

Le projet associatif et d'établissement à l'épreuve du diagnostic :



*Fresque réalisée
par les demandeurs d'asile
au « Café des familles »
de l'Association*

Juillet 2004

quelle direction prendre ?

DEUXIÈME PARTIE

-

LE PROJET ASSOCIATIF ET D'ETABLISSEMENT **A L'EPREUVE DU DIAGNOSTIC : QUELLE DIRECTION** **PRENDRE ?**

Lors de ma prise de fonction de directeur en 2002, l'Association venait de connaître au cours des années précédentes un essor important durant les années précédentes. Soucieuse de répondre à la progression de l'exclusion, elle a développé et diversifié ses outils. Cette croissance rapide, basée en grande partie sur des financements précaires, a entraîné l'Association dans une phase de difficultés organisationnelles et financières. Le Conseil d'Administration m'a alors confié comme mission principale la consolidation de l'établissement et des services afin de stabiliser l'ensemble des dispositifs.

Cette stabilisation passe, face à la demande croissante d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile par l'élaboration d'un diagnostic des conditions de prise en charge afin de proposer, le cas échéant, un plan d'action.

1. Stabiliser l'Association pour mieux la projeter dans l'avenir

1.1. L'Association La Clède : une évolution constante au service des exclus

C'est en 1978 que l'Association s'est engagée dans la lutte contre les exclusions. Alès, sous préfecture du Gard, aux portes des Cévennes compte aujourd'hui 39.000 habitants et fut pendant de nombreuses années un pôle industriel de la région grâce à l'exploitation du charbon. Ville minière, elle a reçu successivement au cours de ces décennies de prospérité de nombreux travailleurs venus de l'étranger Des Italiens puis des Polonais et enfin des Algériens. Dans les années soixante, cette industrie périclité et la région au fil des ans voit s'installer la pauvreté et l'exclusion.

Deux visiteurs de prison remarquent qu'un grand nombre de détenus de la Maison d'Arrêt d'Alès ne trouvent aucun hébergement à leur remise en liberté. Sans ressource, souvent sans liens familiaux ou amicaux, ils sont isolés, sans logement ni soutien pour leur réinsertion. C'est de ce constat que naît l'Association La Clède qui ouvre en 1979 un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale relevant de la Loi du 19 novembre 1974 ²⁹, de onze places réservées aux hommes seuls.

Dans ses statuts, l'Association énonce : « *Le but de l'association la Clède est de rechercher, dans un esprit de respect et de promotion humaine, la rencontre et l'accompagnement de personnes seules ou de familles, privées de lien social, marginalisées ou en danger de le devenir (détenus libérés, réfugiés, jeunes ayant rompu avec leur entourage, vagabonds, familles, familles monoparentales, etc.). A cet effet elle se propose notamment :*

- ❖ *de promouvoir leur développement en leur offrant la possibilité de retrouver un équilibre matériel, moral et spirituel,*
- ❖ *de s'informer et d'informer l'opinion publique sur la situation des ces personnes,*
- ❖ *de créer et de gérer toutes réalisations telles que foyers d'hébergement, centres d'accueil, restaurants, ateliers etc., de nature à rendre à ces personnes des conditions de vie décentes. »*

C'est sur ce fondement que l'Association construit son projet associatif que nous venons de réactualiser : par le Président de l'Association et moi-même. Ce projet affirme avec force les idées suivantes :

- ❖ *La recherche permanente de la promotion humaine, dans les actions développées.*
- ❖ *La nécessité de développer l'information auprès d'un large public sur les conditions de vie des exclus.*
- ❖ *Le besoin de soutenir les équipes par de la formation ou toute autre forme de moyens pour optimiser la qualité de nos interventions.*

Pour ce faire, l'Association tente de promouvoir un accompagnement capable de répondre aux besoins des usagers en constante évolution. Et dans le cadre des dispositifs mis en place par les politiques sociales, en intégrant ses initiatives dans le contexte socio-économique local. La Clède s'est trouvée confrontée, depuis le début des années 1990 à la montée du phénomène d'exclusion et à des demandes de plus en plus diverses :

- ❖ *Une augmentation constante de la demande particulièrement en ce qui concerne l'hébergement (+ 30% par an en moyenne).*
- ❖ *Une évolution de la typologie du public qui évolue d'une sollicitation des hommes isolés à celle des femmes seules puis des couples et enfin des familles.*
- ❖ *Des problématiques d'une plus grande complexité (logement, santé, emploi, éducation, violence conjugale, demandes d'asile).*

²⁹ loi n°74-955 du 19 novembre 1974 instaurant l'aide sociale à l'hébergement

Progressivement, les actions du CHRS ont évolué afin de diversifier les réponses apportées. L'Association s'est appuyée, d'une part sur la Loi de Lutte contre l'Exclusion de juillet 1998³⁰ d'autre part sur le schéma départemental de l'accueil, l'hébergement et l'insertion. Dans un premier temps, elle a intégré ses actions aux dispositifs d'accueil et d'hébergement d'urgence. Dans un second temps, elle a sollicité auprès de la Commission Régionale des Organismes Sanitaires et Sociaux (CROSS) un changement d'agrément et une extension de sa capacité d'accueil. Elle est passée de 11 à 26, jusqu'à 36 places pour tous les types de publics.

Dès 1998, l'Association s'inscrit dans les dispositifs d'Insertion par l'Activité Économique (IAE) en créant un dispositif d'Adaptation à la Vie Active (AVA) et deux chantiers d'insertion. Elle s'est engagée également par l'intermédiaire du Contrat de Ville, dans la mise en œuvre d'actions autour du soutien à la fonction parentale.

1.2. *Pauvreté et exclusion : une population qui change de visage*

En 2003, nous avons accueilli sur l'ensemble de notre dispositif, 572 personnes. Une grande majorité (327) est hébergée par l'un de nos services, les autres participent à nos ateliers et chantiers ou sont accompagnées dans leurs démarches d'accès à l'autonomie, en particulier dans le cadre de l'accès et le maintien dans le logement.

L'année 2003, confirme l'augmentation du nombre de femmes seules et de familles qui sollicitent un hébergement (54 % dont 18 % de familles monoparentales). Ces personnes sont réparties de la manière suivante dans nos différents services :

	Hébergement	Ateliers/ chantiers	Accompagnement	TOTAL
Adultes	196	80	165	441
Enfants	131			131
TOTAL	327	80	165	572

Malgré la variété des situations que nous rencontrons, nous repérons des constantes qui permettent de mieux cerner les difficultés des usagers dont nous nous occupons :

- ❖ *Sur l'ensemble des adultes rencontrés, 62% ont moins de 40 ans et parmi ceux-ci, 36% ont moins de 25 ans.*
- ❖ *Seuls 43% maîtrisent le français et 62% sont d'un niveau scolaire faible (VI et V bis).*
- ❖ *Les difficultés liées à l'emploi sont majeures : 52% n'ont que peu ou jamais travaillé et sont pour leur majorité chômeurs de longue durée. Ce chiffre confirme les*

³⁰ loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion

statistiques locales puisque la ville d'Alès compte un taux de chômage de longue durée de 10%, se situant ainsi parmi les zones d'emploi les plus durement touchées.

- ❖ *Lorsqu'ils arrivent dans nos services, 40% sont sans ressources et 47% vivent des minima sociaux.*

Ces chiffres viennent corroborer l'analyse faite par les auteurs du rapport sur la Lutte contre l'Exclusion ³¹ de 2002 qui soulignent que : « *De plus en plus, la pauvreté doit être appréhendée comme un cumul de handicaps économiques, culturels et sociaux, faisant nécessairement appel à une approche multidimensionnelle* ». Il nous faut effectivement prendre en compte plusieurs facteurs en interrelation : niveau de qualification, employabilité, âge, sexe, liens sociaux, insertion dans l'habitat, exercice des droits civils, santé et protection sociale. Jean-Paul PENEAU, directeur de la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (FNARS), avait déjà anticipé l'analyse de l'Observatoire de lutte contre l'exclusion et affirmait en 1999 : « *les CHRS reçoivent de plus en plus de personnes qui se trouvaient bien insérées et qui, du fait de l'enchaînement des mécanismes de la vie, se retrouvent rapidement projetées vers l'exclusion.* » ³².

Cette évolution de la pauvreté, l'exclusion qui en découle, pousse les associations gestionnaires de CHRS à sortir de leur rôle d'accueil de publics spécifiques. Ils créent des structures qui offrent un accueil ouvert à tous, à un public non ciblé, qui répond à la variété des situations.

L'évolution la plus notable depuis trois ans environ, réside dans l'augmentation du nombre de personnes issues de pays hors de la communauté européenne : plus de 9 % entre 2001 et 2003, soit pour cette même année, 65 personnes. Rencontrant des obstacles spécifiques pour l'ouverture de leurs droits sociaux, les étrangers représentent dans leur ensemble une population vulnérable. Les difficultés liées à la langue, l'articulation délicate entre les règles du séjour et les règles d'accès aux droits sociaux vient compliquer la mise en place de ceux-ci. Comme le souligne le rapport 2001-2002 de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale ³³, vient se rajouter à ces constats une « *dégradation récente et rapide de la situation sociale des demandeurs d'asile et de leurs familles, des déboutés.* »

1.3. Repenser le projet d'établissement : la nécessaire participation des usagers

En accord avec le Conseil d'Administration, face à l'éclatement des activités et au manque de cohérence et d'articulation des actions menées par chaque service, j'ai engagé dès mon

³¹ La lutte contre l'exclusion : une loi, des avancées, de nouveaux défis Rina DUPRIET, Jacques LADSOUS, Dominique LEROUX, Michel THIERRY édition ENSP

³² Le journal de l'action sociale, décembre 1999

³³ Rapport 2001/2002 de l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale sous la présidence de Mme Marie Thérèse JOINT-LAMBERT la documentation française Paris 2002

arrivée une réflexion sur le projet d'établissement. Mon objectif était de recentrer l'ensemble des actions autour du socle juridique et financier que constitue le CHRS.

Aujourd'hui, le Projet d'Établissement, déclinaison technique de la politique associative, met en avant de façon concrète trois missions essentielles :

- ❖ *l'accueil,*
- ❖ *l'hébergement,*
- ❖ *l'insertion.*

En s'appuyant sur le cadre réglementaire, il énonce comme axe central de l'accompagnement, la nécessité de mettre l'utilisateur au centre des dispositifs et l'encouragement de son expression et de sa participation.

La Loi du 2 janvier 2002, rénovant le secteur social et médico-social³⁴, consacre une large part de ses articles aux droits des usagers. Le Conseil de la Vie Sociale (CVS) est le point central qui donne un socle à l'expression des personnes accueillies dans les structures.

Au-delà de l'expression des usagers au sein d'une instance réglementaire, il me paraît indispensable d'établir la participation des usagers comme un élément central de l'évolution de nos actions. Comme le soulignent Roland Janvier et Yves Matho : « *Le droit des usagers qui fait référence aux droits de l'homme dont il est issu, ne se limite pas à la simple mise en œuvre des textes - la législation nous intéresse plus pour ce qu'elle permet que pour ce qu'elle contraint - mais il est une opportunité pour réinventer des nouveaux rapports sociaux.* »³⁵

Impliquer les usagers dans la construction d'outils pour les rendre plus opérationnels et mieux adaptés à leurs besoins participe de ces nouveaux rapports. A cette fin, j'ai impulsé, au sein de notre structure, la création d'espaces d'échanges et de débat.

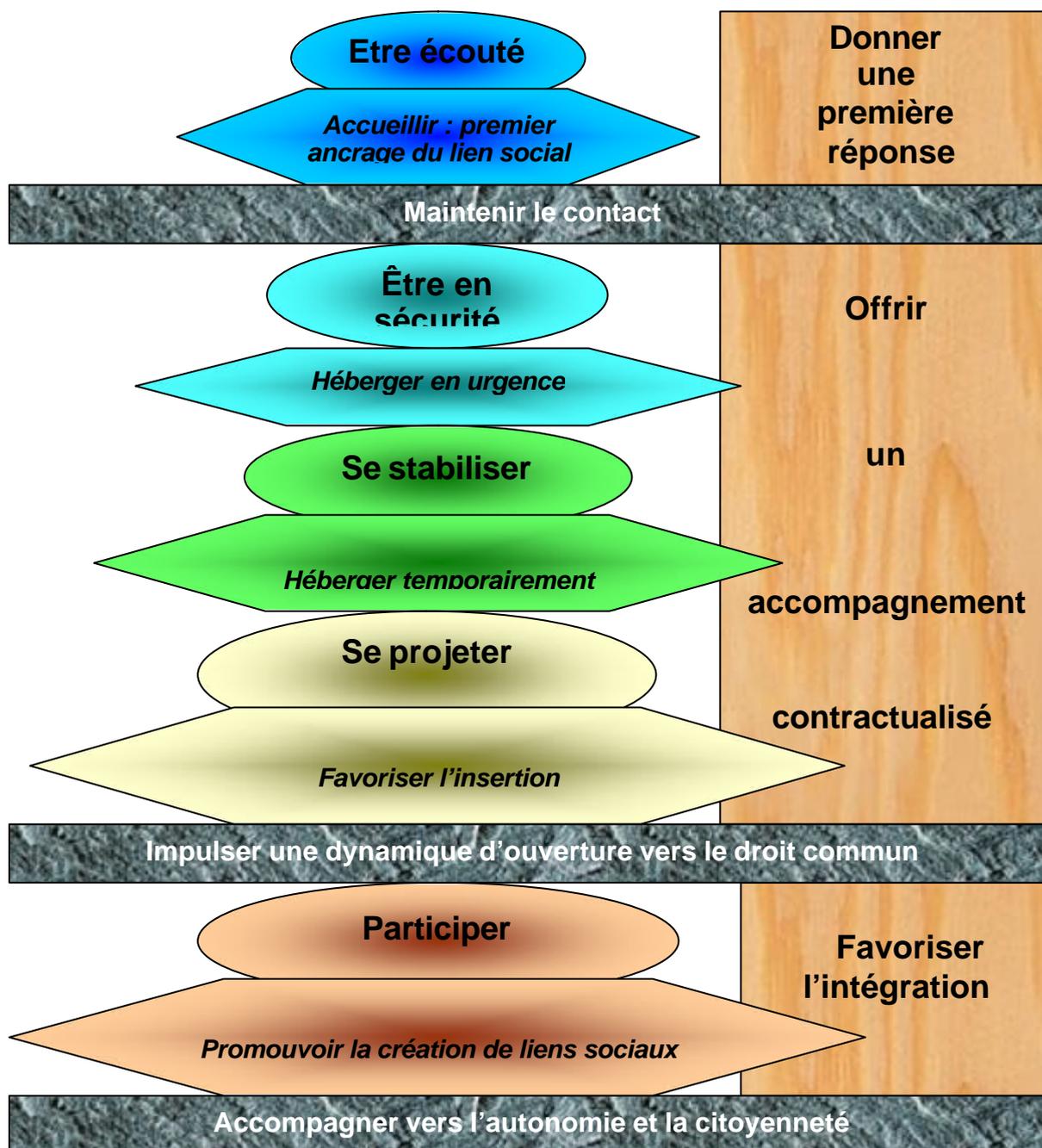
Grâce à des groupes de travail dans lesquels professionnels et usagers se sont impliqués, un livret d'accueil et un règlement de fonctionnement voient le jour fin 2003. En juillet 2004, le Conseil de la Vie Sociale tient sa première réunion. Chaque accompagnement fait l'objet d'un contrat écrit qui stipule les éléments constitutifs du projet individuel et les engagements de chaque partie en matière de démarche, de logement et de participation financière. Cet engagement réciproque entre intervenant social et usager, associe les notions de droits et devoirs de chacun. Cette vision de l'accueil et de l'accompagnement, centrée sur la participation et la contractualisation, nous engage résolument vers une approche citoyenne de l'insertion.

³⁴ Loi n° 2002-2 du 02 janvier 2002 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale

³⁵ mettre en œuvre le droit des usagers Roland Janvier et Yves Matho Dunod 2002

a) La mise en œuvre de l'accompagnement : de la protection à l'intégration

Chaque phase de l'accompagnement, comme le montre le schéma ci-dessous ³⁶, s'articule dans un enchaînement logique qui tient compte de la progression de la personne et de la hiérarchisation de ses besoins.



b) Des actions en mouvement

Pour mettre en œuvre ce mode d'accueil et d'accompagnement, nous avons développé des outils qui permettent de répondre aux différentes phases de progression de la personne

³⁶ Voir schéma détaillé, Annexe II p.84, 85

dans son parcours d'insertion.

→ L'hébergement : de l'urgence au logement autonome

Dans un premier temps, ce service doit fournir aux personnes et familles en situation de détresse, une réponse immédiate aux besoins primaires non satisfaits : hébergement, alimentation, vêture.

Dans un second temps, après avoir identifié les besoins et les difficultés, l'équipe met en œuvre un accompagnement de la personne jusqu'à l'accession à l'autonomie en terme de logement. Ce service développe :

- ❖ *un accueil d'extrême urgence sous forme de nuits d'hôtel,*
- ❖ *un hébergement d'urgence en appartement,*
- ❖ *un accompagnement en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, en appartements diffus et en studios regroupés,*
- ❖ *la mobilisation d'une convention de baux glissants.*

→ Le pôle accompagnement social : de l'accès aux droits à l'intégration dans le logement

L'accompagnement social est un complément du service hébergement. Il est mis en place à partir d'un diagnostic qui permet de rechercher les solutions efficaces avec la personne. Ce service aide l'utilisateur dans ses démarches :

- ❖ *de régularisation de la situation administrative,*
- ❖ *d'accès aux soins,*
- ❖ *d'élaboration d'un projet professionnel ou de formation,*
- ❖ *d'accès et maintien dans le logement.*

→ Le pôle d'insertion par l'Activité Économique : de la re-mobilisation à l'utilité sociale

Pour mieux répondre à la nécessaire re-mobilisation des personnes très éloignées de l'emploi, nous proposons une activité d'Adaptation à la Vie Active. Au travers d'une mise en situation professionnelle, les usagers peuvent évaluer leur capacité, expérimenter des techniques et acquérir de nouvelles compétences.

Deux chantiers d'utilité sociale permettent, dans le cadre d'un contrat salarié (CES), de se confronter au monde du travail, d'élaborer un projet professionnel ou de formation, de mettre en œuvre une recherche d'emploi. Durant l'année 2003, 80 personnes ont intégré ce service.

→ Le pôle animation : du lien social à l'intégration

Pour les usagers du service hébergement, les difficultés qu'ils rencontrent ne facilitent pas la reconstruction d'un lien social et induisent même un repli sur soi. Cela engendre très souvent un isolement et accentue parfois les conflits familiaux.

Le pôle animation a pour objectif de :

- ❖ *proposer un ensemble d'activités culturelles et de loisirs,*
- ❖ *favoriser l'apprentissage des nouvelles technologies de communication et de recherche,*
- ❖ *promouvoir la rencontre, la création de lien social et la mixité sociale par des actions de soutien à la parentalité.*

Il est important de noter que sur l'ensemble de ce dispositif, seul le CHRS qui relève de l'article L 312.4 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), bénéficie d'un financement pérenne sous la forme d'une dotation globale. Les autres actions ne sont financées que de façon annuelle par des financeurs multiples.

En 2003, l'Association a signé douze conventions avec des partenaires aussi divers que le Plan Local d'Insertion par l'Économique (PLIE), le Plan Départemental d'Insertion (PDI), la Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP), la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), etc. Elle a fait également appel à des financeurs privés tel que la Fondation de France ou la Fondation Caisse d'Épargne.

1.4. Redynamiser les équipes de travailleurs sociaux dans une perspective de changement

Engager une équipe dans une dynamique d'évolution constante afin d'adapter en permanence les réponses aux besoins des usagers demande au directeur de faire des choix en matière de management.

Lors de ma prise de fonction, les travailleurs sociaux de La Clède qui avaient été durant plusieurs années associés au développement des activités de l'Association, traversaient une phase de démotivation importante pour plusieurs raisons :

- ❖ *Le nombre de demandes d'hébergement ne cessaient de croître, atteignant parfois quinze sollicitations sur une journée.*
- ❖ *Les solutions à l'urgence ne couvraient plus le volume des demandes.*
- ❖ *Un nombre croissant d'étrangers en situation irrégulière nous sollicitaient de façon récurrente et nous n'avions que très peu de places à leur proposer.*
- ❖ *L'insatisfaction des partenaires qui souhaitaient plus de réponses positives lorsqu'ils nous sollicitent, allait grandissant.*

À ces phénomènes locaux viennent s'ajouter des difficultés d'accès au logement, aussi bien dans le parc public que privé, et bien sûr une pénurie d'emplois qui touche la majorité de notre public.

Dès mon arrivée, face au découragement de l'équipe, j'ai engagé une politique de recentrage sur le projet d'établissement qui a permis aux intervenants sociaux de se réapproprier le sens de leurs pratiques et de redéfinir un accompagnement qui favorise la cohérence des interventions. J'ai également mené un travail sur la gestion des ressources humaines et les moyens qui en découlent (formation, pluridisciplinarité, réseaux, etc.).

Jean-Marie Miramon nous indique « *que cette nouvelle approche que constitue la participation des usagers à leur insertion comme à leur bien être, implique une plus grande participation des salariés à la vie institutionnelle, au projet associatif et suppose une appropriation par le personnel de l'objet social de la structure et de ses orientations.* »³⁷

C'est dans cet esprit que j'ai souhaité piloter le changement. J'ai donc choisi d'orienter mon action autour de trois grands axes :

➔ Le renforcement de la pluridisciplinarité

J'ai fait le choix, suite à plusieurs départs successifs et à une réflexion sur la gestion des compétences, de constituer une équipe pluridisciplinaire. Ce mode d'intervention présente l'avantage d'offrir aux usagers des interventions très diversifiées et complémentaires. De plus, faire travailler de concert des professionnels de formations différentes permet d'éviter un enfermement sur un seul mode d'accompagnement et favorise l'ouverture vers d'autres champs environnementaux et professionnels. Aujourd'hui, cette équipe de trente-cinq personnes est constituée de travailleurs sociaux de différentes qualifications et d'intervenants divers (technicien informatique chargé de l'animation de l'atelier multimédia, agent de développement, technicien de l'urgence sociale). La majorité sont qualifiés, certains sont en contrat aidés (emploi-jeunes, adultes-relais) et pourront bénéficier d'une formation qualifiante.

➔ Une relance de la politique de formation

La formation est bien évidemment un outil d'amélioration des compétences mais aussi un vecteur d'adaptation de la structure aux différentes évolutions de l'environnement, de la population et des politiques sociales. J'ai donc relancé une politique de formation à deux niveaux :

- ❖ *au niveau individuel par la formation qualifiante, notamment pour les emplois aidés en contact direct avec le public.*
- ❖ *au niveau collectif, en particulier pour les travailleurs sociaux, en inscrivant l'ensemble des équipes, en accord avec les instances représentatives du personnel, dans une formation collective sur l'accompagnement des publics en difficulté.*

➔ Un engagement plus fort dans les réseaux

Un établissement, quel qu'il soit, ne peut fonctionner de façon autarcique. Il se doit de créer

³⁷ Le métier de directeur techniques et fictions JM Miramon, D Couet, JB Paturet ENSP 2002 p 99

des ouvertures vers l'extérieur, de mutualiser les savoir-faire, de mener des réflexions hors du contexte purement institutionnel.

Outre la richesse des rencontres et les apports indirects pour l'accompagnement de l'utilisateur, l'inscription de notre intervention dans un travail de réseaux permet de communiquer et de s'informer sur l'évolution des besoins des usagers, des politiques sociales, des nouvelles méthodes d'intervention.

C'est dans cet objectif d'ouverture et d'enrichissement que j'ai inscrit l'établissement et les salariés dans une dynamique de participation à des réseaux :

- ❖ *locaux (santé précarité, ville hôpital toxicomanie, alcool, jeunes et société)*
- ❖ *régionaux (participation des usagers, parentalité),*
- ❖ *nationaux, comme celui de la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (FNARS), en participant à des commissions de travail (familles, urgence),*
- ❖ *européens, avec la participation à un collectif de réseau associatif de lutte contre la pauvreté en Europe, European Anti poverty Network (EAPN).*

Pour conduire la mise en œuvre de ce travail, j'ai organisé un pilotage à deux niveaux qui me permet d'envisager plus sereinement aujourd'hui, une évolution dans l'accueil et l'accompagnement du nouveau public :

▶ pilotage au niveau *politique*, conjointement avec le Président de l'Association. Ce niveau permet d'afficher des valeurs associatives fortes, résolument tournées vers la prise en compte de l'utilisateur, une implication dans le territoire et une adaptation à la commande publique.

▶ pilotage au niveau *technique* par la définition d'un axe central à l'intervention qui fédère les équipes et une animation orientée vers l'ouverture de la structure et le partenariat.

2. L'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'Association La Clède

2.1. L'accueil d'urgence des demandeurs d'asile : une progression constante sur trois ans

En novembre 2001, l'Association La Clède s'est engagée dans l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, qu'il soit conventionnel ou territorial. Ce dispositif, inexistant dans le département du Gard, a été mis en place de façon très rapide et à titre provisoire.

Seules certaines grandes agglomérations sont dotées d'un Accueil d'Urgence pour les Demandeurs d'Asile, gérés par les foyers SONACOTRA. La majorité des structures qui offrent des possibilités d'hébergement (CHRS, logements d'urgence, accueil de nuit, etc.) font le même constat quant à une demande croissante d'hébergement pour des personnes seules ou des familles étrangères.

L'aggravation de la crise du dispositif d'accueil face à l'afflux des demandeurs (8.100 places de CADA pour 47.300 demandes³⁸) pousse les demandeurs dans une précarisation accrue. Trois causes sont à l'origine de ce phénomène :

- ❖ *La durée moyenne des procédures qui se situe dans une moyenne de dix-huit mois.*
- ❖ *Les demandeurs d'asile qui proviennent de zones de plus en plus diversifiées n'ont pas forcément de communautés installées en France qui puissent les accueillir.*
- ❖ *Les compositions familiales ont changé et complexifient l'accueil : de plus en plus de familles, de familles nombreuses ou monoparentales, sollicitent une protection.*

Pour faire face à cette crise et répondre conjointement aux exigences de la Loi de Lutte contre l'Exclusion de 1998 qui enjoint de ne laisser aucune famille sans abri, les DDASS organisent l'hébergement d'urgence par le financement de nuits d'hôtel. C'est pour ces raisons que la DDASS de notre département nous sollicite fréquemment.

→ En 2001

Ce sont 25 personnes, 10 adultes et 15 enfants (deux hommes seuls, deux femmes avec enfants et trois familles) qui sont hébergées en urgence en hôtel. Certains demandeurs d'asile isolés ou en famille resteront pendant toute la durée de la procédure dans ce type d'hébergement même si cette solution est particulièrement onéreuse et peu adaptée.

→ En 2002

Les services déconcentrés de l'État, conscients des difficultés qu'entraîne ce type de dispositif, acceptent que les familles soient hébergées dans des appartements financés dans le cadre de l'Allocation Logement Temporaire (ALT). Cette allocation est attribuée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. Elle est forfaitaire et permet de financer des logements, ne laissant qu'un faible résiduel à payer par le bénéficiaire. Mais ce financement, ne prend pas en charge le coût de l'accompagnement. En accord avec notre service de contrôle, nous avons poursuivi l'hébergement en hôtel pour les personnes isolées soit 16 adultes et loué des appartements pour accueillir 7 familles accompagnées de 34 enfants.

→ En 2003

La progression constatée les deux années précédentes ne fait que se confirmer. Cette

³⁸ source OFPRA

année, nous avons hébergé 74 personnes avec une proportion d'enfants qui augmente aussi puisque leur nombre est passé à 40, dont 6 âgés de moins de trois ans. Néanmoins un point reste préoccupant cette année : le refus de 205 demandes d'accueil en urgence pour ce type de familles, soit près du quart des sollicitations.

2.2. Le profil des demandeurs d'asile

Nous avons constaté, au sein de tous nos dispositifs d'hébergement et plus particulièrement dans le cadre de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, des changements dans l'origine des personnes et dans les causes de leurs demandes.

a) Changement d'origine géographique

En 2001, nous accueillions essentiellement des personnes originaires des pays du Maghreb. Sur les 10 adultes que nous hébergions, 6 étaient originaires d'Algérie et 1 du Maroc, les trois autres de Yougoslavie et des pays de l'Est.

En 2002, sur les 30 adultes hébergés, nous enregistrons 7 personnes d'origine algérienne et 23 de pays extérieurs à la Communauté européenne : 2 couples originaires du Kosovo, 1 d'Arménie, 2 d'Azerbaïdjan, 2 de Tchétchénie, 9 personnes isolées dont 3 Albanais, 2 Géorgiens, 2 Nigériens, 1 Angolais et 1 Irakien.

En 2003, les Algériens ne représentaient plus que 12%. De 34 adultes nous sommes passés à 4.

A partir de cette année, l'origine géographique tend à se modifier comme suit :

ORIGINE	NOMBRE D'ADULTES	%
Algérie	4	11,7
Kosovo	7	20,6
Azerbaïdjan	6	17,6
Tchétchénie	4	11,8
Arménie	4	11,8
Géorgie	3	8,8
Yougoslavie	2	5,9
Irak	2	5,9
Soudan	1	2,9
Tchad	1	2,9
TOTAL	34	100,0

Quel que soit le continent d'origine, les demandeurs d'asile proviennent des pays où les conflits sont les plus meurtriers. Ce sont notamment les conflits des Balkans pour l'Europe,

les guerres ethniques pour l'Afrique ou le Moyen Orient.

Les personnes qui nous sollicitent sont profondément marquées par les affrontements et comme le souligne Bernard Barre dans son étude de population : « *les demandeurs d'asile ne proviennent pas de régions sinistrées économiquement mais de zones de violences aiguës.* »³⁹ Ce constat sera confirmé par les récits envoyés à l'OFPRA ou à la CRR, récits qui décrivent de véritables tragédies humaines.

b) Changement de typologie familiale

Sur les trois dernières années, nous avons, au total hébergé :

- ❖ *74 adultes (24 personnes isolées, dont cinq femmes seules accompagnées de 9 enfants et 25 couples),*
- ❖ *84 enfants.*

La proportion des familles est très élevée. Elles représentent 82% du total de la population hébergée. Le pourcentage d'enfants atteint 55 %. Ce constat est conforme à l'augmentation constatée au niveau national du nombre de demandes en provenant de familles, qui pour l'association, est à mettre en parallèle avec le travail développé en direction de ce public, notamment en ce qui concerne le service hébergement.

Ces chiffres viennent confirmer la particularité des demandeurs d'asile par rapport aux migrants qui se caractérisent, eux, le plus souvent, par l'arrivée en France du chef de famille en vue d'un regroupement familial par la suite. Cette évolution des publics est l'un des éléments fondamentaux qui doit être pris en compte pour la création de structures adaptées.

Dans leur grande majorité, les populations qui arrivent des pays les plus au Sud du continent africain ou des pays de l'Est, voire d'Asie, ont parfois subi des actes d'une violence extrême. Leurs proches, parfois leurs parents ou leurs enfants ont été assassinés dans des conditions atroces. Lorsqu'ils arrivent, ils n'ont pas de réseau familial ou amical organisé, ne connaissent pas la langue française et ne sont pas du tout au fait de notre culture.

c) Changement d'origine sociale

Le niveau social des demandeurs d'asile est variable selon le pays d'origine. Ceux issus des pays de l'Est notamment, peuvent avoir exercé des professions libérales, des métiers tels que journaliste, ou occupé les fonctions de technicien informatique ou enseignant. Ceux qui arrivent du continent africain ont un niveau social plus faible (petit commerçant, ouvrier, employés).

Nous comptons, parmi les adultes, 65% de personnes qui déclarent avoir eut un emploi

³⁹ Habiter en CADA, une autre conception de l'accueil des demandeurs d'asile Bernard BARRE mémoire CAFDES 2001 ENSP

avant leur fuite. 31% des demandeurs disent n'avoir jamais exercé de profession, il s'agit pour la majorité de femmes et de jeunes de moins de 21 ans (étudiants pour la plupart).

La majorité des demandeurs d'asile avait donc une situation sociale relativement bien établie dans leur pays. Environ 47% disent avoir un niveau scolaire équivalent au secondaire en France et 18% un niveau supérieur. Seulement 20% ont un niveau scolaire primaire et 15% sont analphabètes dans leur langue d'origine.

Cette particularité sociologique d'une population, à la fois en très grande souffrance et dotée d'un bon niveau d'éducation, de compétences et d'expériences professionnelles est un élément qu'il faut prendre en compte dans l'accueil et la recherche de solutions adéquates.

3. Les écueils de l'hébergement d'urgence

Les écueils de l'hébergement d'urgence trouvent leur origine dans l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile. Le changement de typologie des familles et les modes de financements ne permettent pas d'assurer un accompagnement social.

3.1. Une grande précarité pour le demandeur d'asile

a) L'hébergement à l'hôtel

L'hébergement à l'hôtel répond à un besoin de première urgence ; il permet de mettre les personnes à l'abri mais les maintient dans une grande précarité et instabilité. Le demandeur ne peut généralement pas cuisiner et dépend soit des services de restauration caritatifs, soit de repas pris dans les restaurants bon marché. Cette solution est encore trop onéreuse surtout en présence d'enfants. Ces derniers souffrent particulièrement de ce type d'hébergement qui ne procure ni équilibre matériel ni équilibre psychologique. Ils ne peuvent nouer aucune relation stable avec d'autres enfants du fait de l'éloignement des hôtels souvent situés hors des zones d'habitation (zones commerciales et industrielles). Les perturbations familiales déjà existantes s'en trouvent évidemment exacerbées.

b) L'hébergement en appartement ALT

L'hébergement en appartement ALT présente des avantages indéniables. Toutefois, en ce qui nous concerne, ces appartements sont situés dans deux quartiers dits « sensibles » et les tensions qui y règnent engendrent de fortes inquiétudes pour les demandeurs d'asile et leurs enfants. Nous assistons régulièrement à des problèmes liés au voisinage et au rejet de la part des autres habitants du quartier.

De plus, lorsque l'Allocation d'Insertion arrive à son terme, les familles, sans aucun revenu se retrouvent dans une situation insoluble.

c) L'accompagnement et l'encadrement

Le manque d'accompagnement et d'encadrement a un effet négatif sur le déroulement des démarches administratives, sur la stabilisation des personnes et sur un éventuel travail de préparation à l'intégration. Dès l'arrivée sur le territoire, l'absence d'encadrement pour constituer le dossier de demande du statut de réfugié s'avère préjudiciable au bon déroulement de la procédure. Le demandeur a tendance à s'éparpiller dans les démarches et l'instruction du dossier pour l'OFPPRA se fera la plupart du temps avec l'aide de bénévoles d'associations caritatives, au mieux avec l'assistante sociale de secteur ou le service d'accueil et d'orientation des « sans-domicile fixe ».

Sans accompagnement social, les personnes hébergées dans notre dispositif d'urgence ont du mal à gérer les démarches nécessaires de leur vie au quotidien. Sans connaissance de la langue, pour la grande majorité d'entre eux, ils ont des difficultés à s'adresser aux services dont ils auraient besoin. Nombreux sont ceux qui ont besoin de visites régulières chez le médecin ou dans un service hospitalier, mais tout déplacement, particulièrement dans les premiers temps, est une épreuve doublée d'anxiété pour faire face aux impératifs administratifs. Les enfants ne sont souvent pas scolarisés du fait de l'instabilité du logement mais également à cause des difficultés de communication pour trouver une école et les inscrire.

d) La complexité des procédures

Les procédures exigent une connaissance approfondie des règles qui régissent le droit d'asile et une extrême rigueur dans la constitution du dossier (respect des dates, types de documents à fournir, traductions agréées, etc.). Malgré la bonne volonté des intervenants, beaucoup de dossiers partent incomplets à l'OFPPRA.

Très souvent les récits de vie qui retracent les événements liés aux persécutions ne sont pas suffisamment approfondis. Ils sont fréquemment élaborés à partir d'éléments succincts, de situations très approximatives, de faits très généraux et manquent de pertinence à leur arrivée sur le bureau de l'employé de l'Office. La plupart sont accompagnés de commentaires de la part de l'intervenant social indéniablement sensibilisé à l'histoire qu'il écoute. Dès lors, ces récits prennent l'allure de plaidoyers sans véritable argumentaire et, paradoxalement, cela dessert souvent les dossiers.

Il est fréquent que les familles s'adressent à plusieurs interlocuteurs qui ne communiquent pas entre eux ce qui entraîne un éparpillement de la procédure et une perte d'efficacité. Sur les 34 demandes de statuts traitées, nous enregistrons un taux de refus de 90% en première instance et 72% de personnes déboutées après passage en Commission de Recours.

e) L'isolement et le désœuvrement

L'isolement de ces familles tout au long de la journée, que ce soit en appartement ou en hôtel, renforce le sentiment de solitude et accentue les risques de dépression.

Depuis septembre 1991, les demandeurs d'asile, contrairement à ce que prévoit la Convention de Genève, n'ont plus accès au travail. Le désœuvrement que crée cette situation accroît l'isolement et renforce le sentiment d'exclusion et de précarité. Les très faibles revenus ne donnent pas la possibilité d'accéder aux activités culturelles ou de loisirs.

Très souvent, nous pouvons observer chez les familles un repli sur soi de l'ensemble des membres et plus particulièrement des adultes. L'absence de repères, les difficultés matérielles, le manque d'activité sociale permettant d'entrer en relation, la coupure quasi complète avec le pays d'origine et les proches, renforcent la difficulté de reconstruction d'une image de soi positive. Cela génère de l'anxiété, des tensions familiales, et finalement des doutes sur le bien-fondé de la décision prise de s'exiler.

3.2. Un paradoxe pour l'Association et des difficultés pour les équipes de travailleurs sociaux

Mis en place par notre Association depuis maintenant deux ans, le dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, censé être temporaire, s'est installé dans la durée. Bien que l'Association se soit volontairement engagée dans cet accueil ; cette situation qui perdure ne répond pas aux objectifs et engagements d'accompagnement et d'insertion sociale qu'elle s'est fixée. Le mode d'organisation que nous avons mis en place, répondant en partie aux besoins d'urgence, se fait au détriment d'un accueil structuré dès l'arrivée du demandeur sur le territoire et d'un accompagnement social opérationnel.

Sans véritable projet offrant une prise en charge globale de l'ensemble de la famille, la gestion du temps de l'urgence, en l'absence d'autres perspectives, maintient les personnes dans l'insécurité et l'impossibilité de se projeter dans l'avenir. Ce clivage entre des objectifs annoncés au travers de l'accompagnement et l'offre d'un service qui suspend le temps en rendant toute projection impossible, ne s'inscrit pas dans l'exigence de promotion humaine du projet associatif.

Comme exprimé plus haut, le nombre de demandeurs d'asile augmente d'année en année et leur typologie se modifie au fil des mois. Bien que les intervenants sociaux ne soient pas mandatés pour intervenir auprès de cette population, ils sont confrontés régulièrement à leurs demandes. Ils s'avèrent mal formés pour ce type d'intervention qui nécessite la prise en compte de la culture du pays d'origine et demande une bonne connaissance des cadres juridiques et des lois sur le droit d'asile.

Lors de réunions d'équipe ou d'entretiens individuels, ils expriment régulièrement leur malaise et une insatisfaction grandissante : l'investissement à la fois matériel et affectif des travailleurs sociaux se trouve mis en échec. Même si le suivi n'a pas été régulier et souvent très sporadique, des liens se tissent entre les équipes et les familles. La mise en œuvre de l'arrêt de l'hébergement, après plusieurs mois de contact devient une épreuve à laquelle les équipes sont mal préparées.

Bien que rompus aux situations difficiles (violence, expulsion, alcoolisme, toxicomanie) dans le cadre de l'accueil de populations en situation de grande exclusion, les travailleurs sociaux vivent sous tension et dans une culpabilité certaine. Je suis régulièrement sollicité par les équipes pour venir les soutenir dans l'annonce d'un refus et l'obligation pour la famille d'organiser son départ. Malgré les outils mis à leur disposition, notamment des temps de régulation avec un psychologue, le mal-être des équipes est perceptible et ne les pousse pas à s'engager plus avant dans l'accompagnement des demandeurs d'asile.

3.3. Une fragilité sur le plan financier

L'hébergement en hôtel représente un coût particulièrement élevé. Pour l'année 2002, ce sont au niveau national 37,2 millions d'Euros pour 2,2 millions de nuitées qui ont été dépensés.

Pour l'année 2003, le financement des nuits d'hôtel et de l'aide alimentaire représente pour nos services la somme totale de 62.640 Euros. Ces dépenses sont entièrement couvertes par des financements attribués par la Direction de la Population et des Migrants (DPM). Cependant, des frais supplémentaires sont occasionnés par ce type de logement :

- ❖ *transports et déplacements,*
- ❖ *frais d'alimentation qui sont importants en hôtel du fait de l'impossibilité de cuisiner,*
- ❖ *frais d'hygiène et d'habillement particulièrement s'il y a de très jeunes enfants,*
- ❖ *traduction et interprétariat.*

Pour l'accueil en appartement ALT, bien que là aussi l'Allocation Logement Temporaire prenne en charge le loyer, il subsiste un résiduel sur la partie locative qui occasionne souvent des dépassements :

- ❖ *frais de chauffage,*
- ❖ *consommation d'eau,*
- ❖ *frais liés à l'entretien du logement,*
- ❖ *changement de mobilier,*
- ❖ *linge de maison.*

Nous enregistrons très souvent, dans les appartements où sont hébergés les demandeurs d'asile, des surcoûts de chauffage de l'ordre de 80% par rapport à une consommation moyenne. Le manque de visite régulière et l'absence d'accompagnement ne permettent pas de réguler ces surconsommations. Pour atténuer certaines de ces dépenses, nous mobilisons régulièrement l'aide des associations caritatives :

- ❖ *le Secours Catholique et l'Entraide Protestante pour le mobilier ou le linge de maison,*
- ❖ *les Restos et les Relais du Cœur pour l'alimentation et l'hygiène des enfants,*
- ❖ *la Croix Rouge pour les premiers soins et l'habillement des adultes.*

L'Association, quant à elle, leur vient régulièrement en aide grâce à ses ateliers d'insertion, pour la répartition ou la mise à disposition de mobilier, d'appareils électroménager et de vêtements pour enfants.

Malgré tous ces efforts, nous enregistrons sur un volume financier de 127.750 Euros, un dépassement des dépenses de l'ordre de 8 %. L'absence de budget stable et pérenne permettant d'envisager des investissements régulièrement renouvelables, ne facilite pas la gestion de ce type de dispositif.

Conclusion deuxième partie

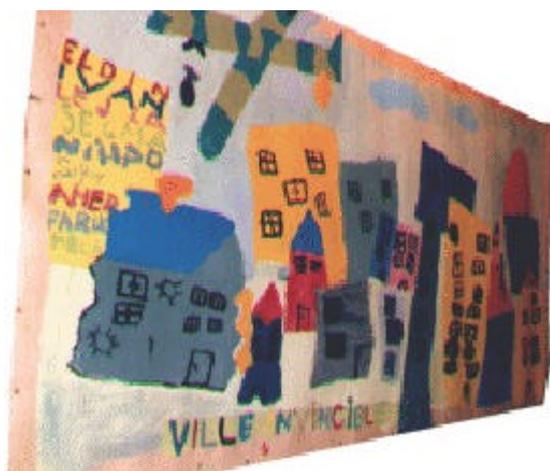
L'Association, consciente des enjeux de la Loi 2002 a su repenser son projet associatif. Sur cette nouvelle base, j'ai piloté l'élaboration du projet d'établissement et proposé un mode d'intervention qui donne à l'usager sa place d'acteur dans l'élaboration de son parcours d'insertion. Cette mise en mouvement qui exige diversification et cohérence, qui repose sur les compétences des intervenants sociaux trouve aujourd'hui sa pertinence au travers des différents services de l'Association.

Dans ce contexte de réorganisation le diagnostic sur la pratique de l'accueil des demandeurs d'asile au sein de nos services est sévère : en complète contradiction avec son projet associatif et la conception de ses missions, l'Association doit se repositionner sur la poursuite ou l'arrêt éventuel de l'accueil et l'accompagnement de cette population.

Créer un CADA : s'appuyer sur la dynamique associative,



un atout pour les demandeurs d'asile



Fresque réalisée par des enfants bosniaques blessés de guerre, évacués en 1992 dans le cadre des opérations humanitaires Kouchner.

TROISIÈME PARTIE

-

CREER UN CADA : S'APPUYER SUR LA DYNAMIQUE ASSOCIATIVE, UN ATOUT POUR LES DEMANDEURS D'ASILE

1. L'Association face à un dilemme

A partir des éléments qui ressortent du diagnostic, je propose au conseil d'administration de l'Association deux orientations stratégiques possibles.

1.1. Mettre fin au dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ?

Au vu des difficultés énoncées précédemment, nous pouvons envisager de mettre purement et simplement un terme à ce dispositif. En effet, l'accueil en urgence des demandeurs d'asile ne se fait pas de façon adaptée, ne correspond pas dans son organisation actuelle aux valeurs défendues dans le projet associatif et de surcroît, est susceptible d'entraîner des risques financiers. La dénonciation de la convention qui nous lie à notre service de contrôle est une éventualité que les administrateurs, soucieux de ne pas engager l'Association dans une impasse envisagent avec sérieux. De leur point de vue, il est important de se recentrer sur la population en difficulté sociale et sur notre mission d'insertion. Cette hypothèse s'appuie également sur les difficultés financières que rencontre l'Association. Face aux nouvelles orientations des politiques sociales en matière d'exclusion, notamment sur le champ de l'Insertion par l'Activité Économique et aux effets de la décentralisation pour les mesures concernant particulièrement les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), nos budgets accusent une baisse importante.

J'ai toutefois émis des réserves sur l'arrêt brutal d'un tel dispositif. Bien que se désengager puisse représenter la solution la plus confortable et sécurisante pour notre structure, elle ne répond pas aux problèmes que nous posent les demandeurs d'asile. Paradoxalement, ce n'est pas en se retirant que nous allégerons nos difficultés. Le public lui, est bien présent et son nombre est en augmentation constante. Par ailleurs, les partenaires continueront à orienter ces personnes vers nous. Nous serons donc inévitablement confrontés à des

demandes d'hébergement avec le risque récurrent d'une « embolisation » de nos dispositifs d'urgence.

Malgré toutes les difficultés posées par cette population, le repli de notre Association irait à l'encontre des missions d'accueil et d'accompagnement énoncées dans son projet associatif et ses statuts, et nous contraindrait à répondre par la négative aux services de contrôle et de tarification qui nous sollicitent pour continuer à assumer ce type d'hébergement.

1.2. Créer une structure adaptée : le CADA

Et si nous tentions de créer une structure adaptée à l'accompagnement des demandeurs d'asile ?

En interne, elle pourrait s'appuyer sur le savoir-faire des équipes et sur la mutualisation des services déjà existants pour optimiser l'accompagnement. En externe, elle s'appuierait sur la construction d'un partenariat favorisant l'articulation entre l'urgence, l'accompagnement de cette population et finalement l'insertion.

Une telle structure présente plusieurs intérêts :

- ❖ *développer une réponse adaptée aux besoins des demandeurs d'asile,*
- ❖ *répondre aux missions de l'Association en accord avec le projet associatif,*
- ❖ *créer de la cohérence en interne en mobilisant nos propres ressources,*
- ❖ *rationaliser les moyens tant financiers que techniques et humains,*
- ❖ *dynamiser le partenariat par la création d'outils communs et complémentaires au plan départemental.*

C'est sur ces éléments que je veux m'appuyer pour argumenter le projet de création d'un CADA. Ce type d'établissement me paraît être l'outil adéquat pour concilier la mise en œuvre d'un accompagnement de qualité, la réponse aux inquiétudes de l'Association quant à la cohérence et la pérennité de ses actions, la dynamique d'ouverture et les demandes de la DDASS.

De plus, il m'appartient en tant que gestionnaire, d'informer le conseil d'administration que cette création favorisera une stabilité financière pour l'ensemble de notre structure. En effet, comme pour le CHRS, le financement sous forme de dotation globale de fonctionnement, nous permet d'envisager une plus grande pérennité de nos actions.

2. Le CADA : un cadre réglementaire, des missions, un paradoxe

2.1. Le cadre réglementaire : en évolution constante

C'est à partir de 1974 que l'État organise l'accueil des demandeurs d'asile suite à l'arrivée massive des réfugiés du Sud-Est asiatique, en créant des centres d'hébergement d'urgence. Le décret 76-526 du 15 juin 1976, dans son article 46, autorise les CHRS à admettre les personnes ou familles en attente de statut, au titre de l'aide sociale à l'hébergement. Certaines structures hébergent de plus en plus de demandeurs sur des périodes transitoires, le temps de trouver une première solution d'insertion sociale et professionnelle. Ces structures seront dénommées Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) par la Circulaire n° 42 du 15 juin 1976 qui fixe les moyens de mise en œuvre spécifique pour l'accueil des réfugiés. Ce principe perdure jusqu'en 1991, année où l'accueil des demandeurs d'asile va fondamentalement se modifier. La réforme du dispositif va s'appuyer sur trois éléments :

- ❖ *Le redéploiement des moyens accordés à l'OFPPRA qui projette une accélération des délais de traitement des dossiers en première instance et dans le cadre du recours.*
- ❖ *En pleine crise économique la suppression de l'autorisation de travail pour les demandeurs d'asile.*
- ❖ *La différenciation entre les demandeurs d'asile et les réfugiés statutaires.*

La Circulaire du 19 décembre 1991 introduira la création des CADA en leur attribuant des missions spécifiques relativement simples : assurer l'hébergement et le suivi individuel des personnes pendant la procédure d'examen de leur demande. Les CADA sont donc des centres spécialisés qui ont le statut de CHRS.

Une nouvelle Circulaire ⁴⁰ du 29 mars 2000 vient abroger celle de 1991. Ce texte a pour objectif d'harmoniser les différentes pratiques de gestion et de fonctionnement des CADA, rappeler leurs missions et définir les règles relatives aux ressources des personnes hébergées. L'ensemble du dispositif est piloté par la Direction de la Population et des Migrations (DPM) du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Jusqu'en décembre 2003, l'État a délégué la coordination et l'animation de ce dispositif à l'Association France Terre D'Asile. Aujourd'hui cette coordination est assurée par l'OMI et décentralisée en région.

Le CADA, au même titre que le CHRS, dépend de l'Article L 312-4 du code de l'Action Sociale et des Familles. Il est donc soumis aux obligations de la Loi du 2 janvier 2002 n° 2002/2 portant rénovation de l'Action Sociale et Médico-Sociale, comme le confirme la Circulaire de la DPM du 6 août 2004.

⁴⁰ Circulaire MES/DPM n° 2000-170 relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)

2.2. Des missions fortement encadrées

La Circulaire de 2000 définit de façon très précise le fonctionnement des CADA. Elle indique les conditions de la prise en charge, le taux d'allocation versée et le type d'activités qui peuvent être exercées au sein de la structure. Elle précise les niveaux de qualification des personnels et le taux d'encadrement.

a) L'admission

Contrairement aux autres types d'établissements, l'admission en CADA a toujours été régie par une Commission d'Admission. Jusqu'en 2003, celle-ci était organisée de façon nationale. Depuis la Circulaire du 19 décembre 2003⁴¹, cette gestion est décentralisée. Ce sont les DDASS qui recensent les besoins, instruisent les demandes d'hébergement et valident l'entrée dans le CADA. Ce travail s'effectue grâce à la constitution d'une commission départementale à laquelle participent les différents acteurs : DDASS, SSAE, directeurs de CADA.

b) L'accompagnement administratif et social

Les demandeurs d'asile hébergés au sein du CADA sont accompagnés par une équipe de professionnels dans toutes les démarches administratives et de soins, jusqu'à la fin de la procédure OFPRA et le cas échéant, pendant toute la période du recours auprès de la CRR. C'est donc la procédure qui fixe la durée du séjour. Tout demandeur débouté en dernière instance doit quitter la structure. L'équipe doit également accompagner les personnes dans les démarches médicales en particulier pour les visites obligatoires lors de l'entrée et la sortie du CADA.

c) L'animation et la scolarisation des enfants

L'équipe du centre est chargée de l'animation en proposant des activités aux personnes hébergées. Il peut s'agir d'activités de type apprentissage linguistique, basées essentiellement sur le volontariat, contrairement à la formation dispensée en Centre Provisoire d'Hébergement dont l'un des objectifs est l'insertion. Le CADA propose des activités en lien avec les services de droit commun. Les intervenants doivent également s'assurer, dans le cadre de l'obligation scolaire pour les enfants entre 6 et 16 ans, de leur inscription dans une école. Les travailleurs sociaux peuvent également mettre en œuvre des activités de soutien scolaire, notamment en partenariat avec les communes.

d) La gestion de la sortie

La durée de séjour des demandeurs d'asile est limitée à la durée de la procédure. Si le

⁴¹ Circulaire DPM/AC/n°2003/605 du 19 décembre 2003 relative à la déconcentration de la programmation des ouvertures de places CADA au niveau régional et de la gestion des admissions.

demandeur est reconnu réfugié, il devra quitter le plus rapidement possible le CADA pour intégrer un Centre Provisoire d'Hébergement ou une autre structure. Pour ce faire, l'équipe devra organiser avec la personne ou la famille un ensemble de relais concernant le logement et l'accompagnement social ou administratif. Au cas où le demandeur est débouté, il devra quitter le CADA dans le mois qui suit la réponse de la commission des recours. Ces différents aspects devront être abordés bien avant les réponses attendues. L'équipe devra avoir soin d'informer la famille des possibilités d'aide au retour dans le pays en particulier avec le soutien de l'OMI, et des risques encourus en cas de non-respect des obligations faisant suite à une décision de rejet.

2.3. Un paradoxe pour le travailleur social

Les missions attribuées au CADA par la Circulaire de mars 2000 sont clairement énoncées. Pendant des années, ces structures n'ont fait que gérer l'attente une fois le dossier administratif établi. On peut toutefois adopter une stratégie d'accueil résolument tournée vers l'accompagnement social. Ahmed Chtaïbat, responsable du réseau d'accueil FTDA, affirme que « *les CADA sont en train de prouver leur adaptation à de nouveaux enjeux liés à l'accès aux droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, ils nous encouragent à poursuivre et approfondir notre réflexion vers la construction de normes d'accueil et d'accompagnement* »⁴².

L'accueil en CADA doit tenir compte de trois paramètres fondamentaux :

- ❖ *l'admission n'est pas gérée uniquement par le directeur de l'établissement,*
- ❖ *il y est interdit d'exercer une activité professionnelle,*
- ❖ *la fin de la procédure signifie l'arrêt de l'hébergement.*

Ces éléments nous engagent dans un accompagnement particulier qui demande malgré les difficultés de communication :

- ❖ *un énoncé clair du contrat passé avec l'hébergé,*
- ❖ *une prise de conscience de la nécessité à s'engager fortement dans les démarches administratives pour élaborer le dossier auprès de l'OFPRA,*
- ❖ *une mobilisation permanente des adultes et des enfants afin d'éviter de longues périodes d'inactivité propice au repli sur soi et à la dépression,*
- ❖ *l'acceptation du risque d'un refus et la préparation au départ qui en découle.*

Nous sommes au cœur d'un paradoxe qu'il va falloir assumer car « accompagner » signifie : « *se joindre à quelqu'un pour aller où il va en même temps que lui* »⁴³. Au sens du travail

⁴² Accueillir les demandeurs d'asile en CADA revue Pro-asile novembre 2003 n° 9 p. 61.

⁴³ Petit Robert 1 p.13

social, le terme induit l'idée de projet, de projection et d'amélioration des conditions d'existence. Avec les demandeurs d'asile, le travail repose sur la mise en œuvre des moyens nécessaires pour assurer un mieux-être aux usagers, les aider à construire une vision de l'avenir... dans un temps provisoire qui peut mener à l'exclusion.

C'est en acceptant cette contradiction, inhérente à l'accueil des demandeurs d'asile, que je pense donc proposer la création d'un CADA, et de le structurer en tentant d'optimiser les outils en notre possession, en mobilisant les partenaires et en respectant la dignité, l'intégrité de ceux que nous accueillons. Au regard du volume d'accueil effectué sur les trois dernières années, de la composition familiale et en m'appuyant sur la Circulaire de mars ⁴⁴ qui préconise un taux d'encadrement de 1 ETP pour 10 personnes, je suggère au conseil d'administration d'envisager un CADA de 60 places pour des familles et des familles monoparentales.

C'est, me semble-t-il, le seuil minimum pour que la structure puisse à la fois exister de façon autonome, répondre aux besoins et s'intégrer à l'Association sans créer un déséquilibre.

3. Le savoir-faire de l'Association La Clède pour l'accompagnement des demandeurs d'asile au sein d'un CADA

3.1. Une expérience et un réseau au service de l'hébergement

Une récente enquête effectuée par FTDA auprès des différents CADA, à la demande de la DPM ⁴⁵, démontre que l'hébergement sous la forme d'un habitat diffus est « globalement positif pour les demandeurs d'asile ». Cette formule permet d'éviter la concentration des réfugiés sur un même lieu, propice à générer des situations conflictuelles tant entre les personnes qu'avec le voisinage. Elle permet, grâce à une appropriation de l'espace et un plus grand respect de l'intimité, une recomposition de la cellule familiale souvent mise à mal par les épreuves de l'exil. De plus, ce mode d'hébergement effectué principalement en centre urbain, favorise une plus grande autonomie des hébergés et par extension, plus de responsabilité et plus d'intégration.

Il présente également des inconvénients. Le premier est lié au risque d'un investissement important dans l'appartement qui peut amplifier les difficultés lors de la sortie. Le second réside dans un repérage plus difficile des situations de détresse psychologique ou

⁴⁴ op cit

⁴⁵ ENQUETE avantages /inconvénients CADA éclatés France Terre d'Asile, réseau d'accueil octobre 2002

d'isolement de la famille.

Pour ma part, j'opterai pour le choix d'un hébergement sous la forme de petites unités d'appartements diffus sur la communauté d'agglomération. Pour cela je compte m'appuyer sur notre savoir-faire en matière d'hébergement et sur les relations tissées avec les bailleurs sociaux sur notre territoire. Ce type de structure, constituée d'appartements allant du T2 au T4 en unité de trois ou quatre logements sur le même lieu, soit en centre ville ou dans les villages situés dans le périmètre de la communauté, présente plusieurs avantages :

- ❖ *un accueil personnalisé qui respecte l'intimité de la cellule familiale mais qui favorise la création de lien et crée des solidarités entre les hébergés dans un même secteur géographique,*
- ❖ *un regroupement qui facilite l'intervention des travailleurs sociaux tout en laissant une plus grande autonomie aux familles.*

L'accueil proposé sur un secteur géographique urbain ou sur une zone plus rurale permet d'adapter notre réponse en fonction des besoins ou des difficultés repérées chez les résidents. Un habitat regroupé, situé dans un petit village à proximité de la ville et doté des moyens de transport nécessaires permettra à certains de se sentir plus en sécurité. Cet éloignement, parfois sollicité par les résidents, correspond à un besoin de se retrouver dans un milieu protégé à échelle humaine, moins angoissant. Pour d'autres qui ont vécu dans des villes, le logement en zone urbaine correspondra mieux à leur capacité d'adaptation et d'intégration.

3.2. L'accueil et l'orientation : construire un partenariat pour mieux démarrer l'accompagnement

a) La mise en place d'une plate-forme d'accueil et d'orientation

Ce n'est que si nous arrivons à articuler entre elles les réponses dans notre territoire d'intervention qu'il est possible, à mon sens, de s'engager dans la création d'un CADA. Il est indispensable d'organiser l'accueil et l'orientation des demandeurs d'asile qui se présentent sur notre département. C'est pourquoi je propose, en partenariat avec les autres CADA et dispositifs d'urgence, de mutualiser nos moyens pour créer une plate-forme. Celle-ci sera sous le contrôle d'un comité de pilotage composé de représentants de la DDASS, du SSAE, des représentants du département et des directeurs de CADA.

Elle aura à charge cinq objectifs principaux :

- ❖ *le premier accueil,*
- ❖ *le diagnostic sur la situation du demandeur,*
- ❖ *l'accompagnement dans les premières démarches administratives,*

- ❖ *la présentation des dossiers d'admission à la Commission départementale,*
- ❖ *la préparation de l'entrée en CADA.*

Le parcours du demandeur est fait de démarches multiples auprès de plusieurs organismes qui ont parfois la même fonction. Il apparaît opportun de coordonner les réponses à la première urgence et d'orienter les demandeurs vers la structure la plus adaptée. Pris dans une course à la régularisation de sa situation, le demandeur d'asile s'adresse à l'organisme qui l'a aidé dans un premier temps (associations caritatives ou d'accueil pour primo arrivants, service social de secteur, bénévoles) pour constituer son dossier OFPRA. Les personnes oeuvrant au sein de ces organismes n'ont pas toujours la compétence nécessaire. Or ce dossier constitue la base de toute la démarche juridique. Il recouvre donc une importance primordiale pour la suite du processus. Même s'il n'est pas définitif et peut-être complété tout au long de la procédure, il est fondamental qu'il soit cohérent et reflète la réalité de ce qu'a vécu la personne ou la famille.

C'est pourquoi la plate-forme devrait être habilitée, après un diagnostic, à constituer, dans le premier mois le dossier de demande auprès de l'OFPRA.

L'entrée en CADA nécessite, nous l'avons vu, un accord de la commission départementale. Souvent chaque partenaire impliqué dans l'accueil d'urgence, tente de présenter «son dossier » dans une logique qui lui est propre. L'absence d'échange et la volonté de voir « sa » famille acceptée au sein d'un CADA, ne font que complexifier et opacifier les rapports entre les intervenants.

La plate-forme aurait donc à charge de préparer et présenter les dossiers selon des critères définis au préalable par l'ensemble des acteurs institutionnels de terrain.

L'outil indispensable que constitue cette plate-forme devra être géré par l'une des associations qui gère à la fois un dispositif AUDA et un CADA, choisie en fonction de son implantation géographique sur le département et en accord avec la DDASS. Il sera nécessaire, afin de garantir une utilisation claire de cet outil, d'élaborer une convention de partenariat avec les autres structures de ce secteur. Son financement pourra être assuré par des fonds sollicités auprès du Fonds Européen pour les Réfugiés.

b) L'accueil au sein du CADA : un temps fort de l'accompagnement

Accueillir c'est « accompagner l'arrivée de quelqu'un »⁴⁶. C'est à partir de cette rencontre que vont s'établir les modalités relationnelles entre les intervenants sociaux et la famille. Les demandeurs d'asile sont en situation d'urgence, souffrent de la barrière de la langue, de la méconnaissance de la culture, de fragilité psychologique, d'absence de repères et nous devons donc aborder ce moment avec beaucoup de précaution. Le temps d'accueil, pour

⁴⁶ Petit Robert

eux, est signe d'un mouvement qui va leur permettre de passer d'une situation d'errance, de fuite, à une situation où ils seront à nouveau capables d'envisager leur avenir. Comme l'énonce Bernard Barre ⁴⁷ : « *Être accueilli, c'est être attendu, entrer dans un lieu prévu, préparé, qui permet d'accéder à un chez soi. Un chez soi qui rend possible un espace pour son intime, qui permet de retrouver une identité* ». C'est dans cet espace privilégié, entre accueil et accompagnement, que le demandeur d'asile peut commencer à passer de la position de victime à celle d'acteur.

L'accueil s'effectue à partir d'un rendez vous établi à l'avance. Le transport s'organise entre les différents intervenants de la plate-forme et du CADA. Le premier entretien se fait en présence du travailleur social, accompagné d'un traducteur si possible. Ils présentent les conditions de l'hébergement de façon claire et succincte et accompagnent la famille dans le logement. Celui-ci est préparé afin de s'assurer de sa propreté et du bon fonctionnement des différentes installations. Un panier d'accueil est offert à la famille pour lui éviter, ce premier jour, l'obligation d'aller faire des courses. Après une visite du quartier et un état des lieux, il est prévu de laisser la famille s'installer et prendre possession de son nouvel habitat.

Dès le lendemain, le référent social de la famille prévoit de passer la plus grosse partie de la journée avec la famille pour faire une évaluation précise de ses besoins, de l'avancée de son dossier et programmer les démarches les plus urgentes :

- ❖ *visite médicale obligatoire,*
- ❖ *inscription des enfants à l'école,*
- ❖ *nouvelle domiciliation,*
- ❖ *modalités de versement de l'allocation sociale globale,*
- ❖ *éventuellement, lettre aux ASSEDICS pour interrompre le versement de l'allocation d'insertion.*

Cette journée terminera par une rencontre entre le responsable de l'établissement, le travailleur social et la famille, avec l'appui du traducteur. Elle recouvre plusieurs objectifs :

- ❖ *Présenter l'ensemble de la structure.*
- ❖ *Préciser les conditions d'hébergement, occupation des locaux et arrêt de l'hébergement.*
- ❖ *Définir les modalités d'accompagnement.*

Ce temps est le moment de la formalisation par la signature d'un ensemble de documents écrits (convention d'hébergement, contrat d'accompagnement, état des lieux) et la remise des textes traduits (livret d'accueil, règlement de fonctionnement). Plus que l'accomplissement de formalités d'usage, cette rencontre permet l'énoncé des droits et devoirs et marque le passage vers la construction d'un accompagnement où chacun est

⁴⁷ op cit

acteur. Elle positionne l'utilisateur dans une dimension de responsabilité au regard des démarches engagées avec lui.

C'est dans ce contexte d'un accompagnement clairement défini, formalisé, où chaque intervenant repère sa place et son rôle, que va débiter le long travail d'aide et de soutien à la re-construction d'une identité sociale, jusqu'à la possible reconnaissance octroyée par le statut de réfugié.

3.3. L'accompagnement administratif et social : un cheminement difficile

Face aux difficultés que représente l'accueil d'une population fragile et face aux risques d'éparpillement dus à la complexité des procédures, je mobiliserai l'équipe autour de deux axes majeurs : le récit de vie et l'accompagnement aux soins.

a) Le récit de vie : clef de voûte du dossier

L'accompagnement des demandeurs d'asile repose essentiellement sur la constitution d'un dossier qui retrace les différentes étapes de l'exil. Sur le plan administratif, ce dossier ne comporte pas de grandes difficultés dans son élaboration. Cependant, c'est la justesse des faits retracés, l'extrême précision du déroulement des événements, la véracité des persécutions, la personnalisation du vécu retranscrit, qui donneront au dossier tout son poids.

En première instance, la demande est étudiée par les officiers de protection de l'OFPRA. Chacun connaît parfaitement les pays dont ils ont la charge : types de conflit, factions rebelles, moyens de transport, actualité, etc.

Il est donc essentiel que le récit de vie, pièce maîtresse du dossier soit correctement construit. Mais retracer des événements douloureux ne peut se faire en une seule entrevue. Dès les premiers jours de l'accueil au CADA, le travailleur social devra reprendre, point par point avec les adultes, les éléments du dossier et les préciser au maximum. L'intervenant pousse la personne dans les replis de son histoire d'exil pour faire émerger les détails qui prendront tout leur sens face à la Commission. Cette reconstitution oblige les demandeurs à mettre des mots sur les violences subies. Les évidences et non-dits, ici, n'ont pas cours.

C'est pourquoi il est important qu'une relation de confiance s'instaure pour cette étrange reconstitution. Le lieu devra être pensé comme une sphère sécurisante, chaleureuse, garantissant la confidentialité des informations qui y sont divulguées. Les entretiens menés par le travailleur social et un interprète devront se dérouler sans les enfants, mais avec la possibilité d'un contact rapide avec eux si les parents le souhaitent. Chaque séance fera l'objet d'un écrit, traduit au moins oralement et validé par le demandeur.

A chaque début de séance, une relecture de l'écrit précédent sera faite. Le travailleur social devra, s'il le faut, « pointer les contradictions », ré-interroger, demander des précisions, soutenir dans la démarche de reconstitution. On comprend ici combien les professionnels qui mènent cette démarche doivent être formés, au-delà des aspects juridiques à la conduite d'entretien et recevoir en permanence un soutien sous la forme d'un travail de régulation avec un psychologue.

Il est prévu par l'OFPPRA la possibilité pour le demandeur d'être reçu lors de la Commission afin d'argumenter sa demande. Lors de cet entretien, le requérant ne peut être assisté d'un avocat et la présence d'un traducteur n'est pas obligatoire. C'est pourquoi il est indispensable de préparer le demandeur à cette épreuve. Lorsque les différents acteurs estiment le dossier suffisamment complet, des entraînements à l'entretien sont menés par un autre accompagnateur non-référent. Cette étape permet à la fois de repérer les « trous » dans le discours et d'entraîner la personne aux questions qui peuvent lui être posées.

Il est important de noter que l'obtention du statut de réfugié s'élève pour les personnes hors CADA, en 2003, à environ 17%, alors que ce chiffre passe en moyenne à 70% lorsque les demandeurs sont accompagnés dans le cadre d'un CADA. Ce chiffre pour les directeurs de CADA que j'ai rencontrés, est essentiellement dû à la rigueur de constitution du dossier et à la préparation de l'entretien.

Si le dossier est refusé en première instance, le demandeur d'asile a la possibilité d'effectuer un recours devant la CRR. Cette Commission, dans les conclusions qu'elle rend « *au nom du peuple français et qui juge sous contrôle de cassation du Conseil d'État* »⁴⁸ ; peut soit infirmer soit confirmer la décision de rejet de l'OFPPRA. Le demandeur peut-être entendu s'il en fait expressément la demande. Pour les non francophones, la commission désigne un interprète.

La préparation de cet entretien est, elle aussi, primordiale. L'OFPPRA, dans sa notification du refus, argumente sa décision par les termes génériques de « demande manifestement infondée ». Les critères qui sont majoritairement mis en avant sont :

- ❖ *le défaut d'intime conviction de l'officier de protection,*
- ❖ *la non-conformité de la demande au regard de l'article 1 de la convention de Genève,*
- ❖ *l'absence de preuve de persécution.*

La reprise du dossier, à partir des conclusions, doit être effectuée en lien avec un avocat qui cette fois peut assister le demandeur. C'est dans cet esprit que, d'ores et déjà, j'ai pris contact avec des avocats, intéressés par la défense des demandeurs d'asile. Trois avocats

⁴⁸ Philibert Jean Pierre et Sauvaigo Nicole immigration clandestine et séjour irréguliers d'étrangers en France, audition de j.j Bresson, rapport n° 2299, Paris les documents d'information de l'assemblée nationale, 1995

basés sur Paris où siège la Commission des Recours seraient prêts à accepter les modalités de travail que je propose. Leur mission se décline autour de trois objectifs :

- ❖ *Proposer des entretiens préalables avec l'avocat, le demandeur d'asile et le travailleur social, entretiens qui s'effectueront à l'atelier multimédia et grâce à internet, sous la forme de vidéoconférence pour la constitution du dossier de recours à partir des conclusions de l'OFPRA.*
- ❖ *Organiser une mise en situation de passage à la commission.*
- ❖ *Assister la personne lors de l'audience.*

b) L'accompagnement aux soins

La santé est un pôle majeur dans l'accompagnement des demandeurs d'asile. Quels que soient leurs parcours et les raisons qui les ont poussés à s'exiler, tous sont marqués parfois physiquement et la plupart du temps psychologiquement. Trois facteurs sont à prendre en compte : les maladies existant dans le pays d'origine, les souffrances vécues avant l'exil, les conditions de voyage qui sont la plupart du temps proches de celles du transport de bétail. Il est donc nécessaire d'aborder la prise en charge de la santé sous trois aspects.

- ❖ *En premier lieu, pour répondre aux exigences de santé publique, le demandeur doit satisfaire à certains examens dès son entrée en CADA. Chaque nouvel arrivant est soumis à un examen clinique général.*
- ❖ *Le second aspect est celui des soins primaires et des soins spécialisés qui sont pris en charge par les médecins généralistes pour les premiers, par les hôpitaux pour les seconds. Ces soins sont couverts par la Couverture Maladie Universelle dont bénéficient les demandeurs d'asile dès réception de leur Attestation Provisoire de Séjour.*
- ❖ *Enfin le troisième aspect concerne le soutien psychologique qui est sans doute la tâche la plus lourde des travailleurs sociaux. Pour la quasi-totalité des demandeurs d'asile et de leurs familles, ce sont souvent, selon le docteur Knockaert ⁴⁹ « les manifestations réactionnelles, névrotiques et psychosomatiques, les troubles plus ou moins graves du comportement ou les crises d'angoisse qui se multiplient et dévorent le temps des travailleurs sociaux. »*

Les difficultés signalées par les autres CADA sont souvent liées à l'intervention de nombreux médecins généralistes qui n'ont aucun contact avec le CADA. Ils notent également un manque de formation spécifique des médecins sollicités, des relations difficiles avec les Centres Médico-Psychologiques et un accueil pas toujours satisfaisant dans les structures hospitalières.

C'est pourquoi il me paraît important d'aborder la prise en charge de la santé au sein du

⁴⁹ La santé dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés- dix ans de coordination sanitaire Dr René KNOCKAERT revue proasile n°8 mai 2003

CADA selon trois modes d'organisations formalisés par un partenariat avec les différentes structures médicales. Pour ce faire, je pense m'appuyer sur le travail que nous avons effectué avec les médecins et l'hôpital de la ville lors de la création du réseau « Santé et Vie Sociale ».

J'ai compte proposer à deux cabinets médicaux regroupant au total sept médecins généralistes, de participer à cette prise en charge. Cette option offre une diversité d'orientation en respectant au mieux le libre choix du demandeur. Elle favorise également la construction de liens privilégiés avec les praticiens de santé et évite la concentration des demandeurs d'asile sur un seul cabinet.

Des rencontres avec le directeur de l'hôpital local ainsi qu'avec les responsables du Service des Urgences et de la Permanence d'Accès aux Soins de Santé (PASS) permettent d'envisager à l'avenir un accueil privilégié de cette population dans le cadre des soins d'urgence ou de plus longue durée.

Un dossier de demande de financement auprès du Programme Régional d'Accès aux Permanences de Santé (PRAPS) soutenu par le médecin inspecteur de la DDASS, en partenariat avec les autres CHRS de la ville et les services de psychiatrie de l'hôpital général, permettra d'envisager la présence d'un infirmier psychiatrique au sein du CADA. Cette permanence facilitera l'ouverture de moments privilégiés durant lesquels, malgré la barrière de la langue, les usagers pourront exprimer leurs angoisses et leurs souffrances. Elle sera également un outil important pour l'équipe qui a besoin, elle aussi, face aux situations exposées, de trouver un temps de parole qui lui soit propre.

3.4. L'animation et la vie quotidienne : de l'acculturation à l'inter culturalité

Nous pouvons lire dans la Circulaire du 29 mars 2000 que « *la durée du séjour étant souvent très longue, la gestion du temps libre revêt un caractère important. L'équipe doit être en mesure de proposer des activités aussi diversifiées que possible, même si la participation des demandeurs d'asile à la vie du centre demeure fondée sur le volontariat.* »

Ce texte peut être interprété de diverses manières. Doit-on y entendre une injonction à occuper les demandeurs d'asile ou représente-t-elle la possibilité pour les travailleurs sociaux de soutenir un travail préparatoire à l'intégration ?

La première hypothèse renvoie à ce que Philippe Mahieu ⁵⁰ définit comme une injonction : « *ne pas trop travailler l'insertion du demandeur, car il faut lui laisser l'idée qu'il pourrait être amené à rentrer dans son pays en cas de refus.* ».

⁵⁰ Philippe MAHIEU responsable du centre d'accueil pour demandeur d'asile de France Terre d'Asile à EVREUX

Je retiendrai la seconde hypothèse. Soutenir la reconstruction de repères à partir des différentes cultures, favoriser l'assimilation de certaines valeurs pour permettre la construction d'un nouveau cadre de références et aider le demandeur à se projeter vers l'avenir, constituent à mon sens les missions du CADA. C'est cette conception de l'accueil que j'impulserai auprès des équipes. Cet accompagnement pourra prendre diverses formes car les portes d'entrée pour la préparation à une intégration future sont multiples. Pour mettre en œuvre cette dimension, je compte m'appuyer sur le savoir-faire de l'équipe pluridisciplinaire déjà en place et sur les différentes actions gérées par l'Association.

a) « Le café des familles » : un outil de lien social

« Le café des familles » qui fonctionne depuis deux ans maintenant, est un outil mis à disposition des familles. On y aborde la question de la parentalité sous différentes formes : d'après-midi avec des activités parents-enfants, des soirées débats ou soirées festives, et du soutien scolaire. Ce lieu, ouvert sur la ville, permet à chaque parent qui le souhaite de trouver un espace d'échange et de rencontre.

Je propose d'y inscrire un travail sur la question de la parentalité pour les réfugiés. En effet, qu'en est-il du concept de parentalité, d'autorité parentale, dans le pays d'où vient le demandeur ? Comment peut-il appréhender cette question dans la culture de notre pays ? Il s'agira de travailler sur l'écart entre les deux visions et trouver avec l'usager comment il peut les concilier. Ces séquences pourront se coupler avec des activités parents-enfants en contact avec d'autres familles accompagnées par l'Association ou extérieures. Ces échanges faciliteront la création de liens tant au sein des familles du CADA qu'avec les autres familles. Ils permettront aux adultes de découvrir nos modes de fonctionnement sur un plan éducatif et relationnel. Ils favoriseront chez les enfants, l'apprentissage de la langue dans une ambiance conviviale et ludique.

La participation de l'ensemble des familles à l'organisation de soirées festives est aussi un moment de partage très important. Souvent organisées autour d'un spectacle ou d'un jeu, ces soirées sont l'occasion pour chacun de révéler ses talents. Confectionner un plat ou un dessert permet à chacun de faire connaître un aspect culturel de son pays. Mieux encore, offrir aux autres sa propre réalisation est un acte qui valorise l'individu et favorise sa reconnaissance.

Les enfants de moins de 16 ans sont soumis à l'obligation scolaire et intègrent une classe dès leur arrivée en CADA. Malgré les difficultés de la langue, ces enfants sont très mobilisés pour de nouveaux apprentissages. Prolonger ce travail par un soutien scolaire paraît indispensable. Cette activité est également un moment fort au sein du « café des familles ».

Contrairement à ce qui se pratique habituellement, ce soutien scolaire n'est pas basé uniquement sur l'intervention d'un enseignant auprès des enfants. Les parents sont

obligatoirement présents et l'enseignant vient en support du duo parent-enfants. Pour les demandeurs d'asile, ce concept pourrait être maintenu avec un double objectif pour les adultes :

- ❖ *s'investir malgré les difficultés de la langue auprès de leurs enfants,*
- ❖ *favoriser leur propre apprentissage de la langue.*

L'ensemble de ces activités sera coordonné et animé par une équipe composée d'une conseillère en économie sociale et familiale et de bénévoles (deux institutrices et un médecin scolaire retraité).

b) Le multimédia : un outil d'apprentissage et de communication

La barrière de la langue reste une difficulté majeure pour les personnes étrangères. Les demandeurs d'asile n'entrent pas dans les critères d'éligibilité aux formations linguistiques dispensées notamment dans le cadre des Contrats d'Intégration.

Cet handicap linguistique génère quatre types de difficultés repérables. En premier lieu, il freine de façon considérable toutes les démarches administratives et surtout, empêche les adultes d'acquérir une autonomie dans les actes de la vie quotidienne. En second lieu, ne comprenant pas la langue, les demandeurs d'asile sont pour la plupart coupés de l'information sur l'évolution politique dans leur pays d'origine. Par ailleurs, la possibilité de garder un contact avec leur famille est souvent très réduite et engendre des périodes d'incertitude et d'angoisse. Finalement, les enfants souvent très jeunes vivent mal l'absence de leurs proches et risquent de perdre tout lien avec leurs origines culturelles et familiales.

C'est pourquoi l'utilisation de l'atelier multimédia déjà existant au sein de l'Association, aura cinq objectifs principaux :

- ❖ *Être support du travail d'initiation à la langue française en complément de cours d'alphabétisation dispensés par une association partenaire avec qui nous devons passer convention.*
- ❖ *Proposer la recherche de sites internet dans la langue souhaitée pour permettre aux demandeurs de suivre les informations sur l'actualité politique de leur pays.*
- ❖ *Quand cela est possible, maintenir un contact par courrier électronique avec la famille et favoriser l'échange grâce à l'utilisation d'une webcam.*
- ❖ *Promouvoir la recherche de compatriotes accueillis dans d'autres CADA pour maintenir les liens et les échanges et participer à des forums de discussion.*
- ❖ *Préparer les entretiens à l'OFPPRA qui bientôt se dérouleront par le biais du net et affiner le travail sur le dossier de recours avec le réseau d'avocats sur Paris.*

Piloté par un animateur-multimédia, cet atelier basé sur l'utilisation des nouvelles technologies permet d'associer dimensions pédagogiques, communication, information et

lien social. Le contact qu'il permet de maintenir avec le pays d'origine et avec la communauté qui réside en France est un appui pour l'organisation d'un retour éventuel ou le départ d'une famille déboutée.

c) Les ateliers d'insertion : évaluer ses compétences pour mieux les adapter

Que le demandeur d'asile puisse ou non rester en France, la longueur du séjour peut être mise à profit pour parfaire un ensemble de connaissances et de compétences. Entretenir ses compétences, compléter ses savoir-faire, les évaluer au regard d'une nouvelle culture professionnelle, en découvrir de nouvelles, ne pourra qu'être bénéfique. Le demandeur pourra les utiliser lors de son insertion ou dans son pays en cas de retour.

Les ateliers d'insertion de l'Association travaillent, dans le cadre de l'accompagnement des publics bénéficiaires du RMI, à la mise en œuvre de grilles d'évaluation de compétences à partir de référentiels métiers. Les ateliers se composent de différentes activités : récupération, rénovation et décoration de mobilier et couture. Ils sont encadrés par un technicien et chaque salarié en insertion est accompagné par un conseiller emploi-formation. Il me paraît opportun d'utiliser ces méthodes pour offrir aux adultes demandeurs d'asile les moyens de faire le point sur leurs capacités professionnelles.

Sans engager un travail de type « bilan de compétences » et envisager un programme de formation, l'utilisation d'un tel dispositif s'organisera autour de quatre axes :

- ❖ *Favoriser l'expression des personnes au travers d'activités manuelles (décoration, calligraphie, peinture et dessin).*
- ❖ *Répondre à des besoins du quotidien (fabrication de nécessaire pour enfants, rideaux, petites réparations d'intérieur).*
- ❖ *Permettre, si le résident le souhaite, la sollicitation du conseiller et des encadrants pour faire le point sur ces compétences et envisager les possibilités de perfectionnement ou de transfert pour l'avenir.*
- ❖ *Apprendre de nouvelles techniques (petite menuiserie, petites réparations d'appareils électroménagers, techniques de décoration, couture).*

Cette confrontation à une activité du champ professionnel, en dehors de son aspect « occupationnel », permet au demandeur d'asile de questionner ses propres représentations en termes d'emploi et de métier et de découvrir la culture professionnelle de notre pays.

d) L'atelier découverte : une approche de la citoyenneté et un vecteur de participation

Comme le précise la lettre du Ministre des Affaires Sociales du Travail et de la Solidarité en date du 8 mars 2004, les CADA relèvent des établissements sociaux et médico-sociaux et à ce titre, sont soumis aux obligations de la Loi du 2 janvier 2002. Cette loi instaure une

nouvelle place aux usagers de ces établissements.

Au-delà de la mise en place des outils tel que le Conseil de la Vie Sociale, le règlement de fonctionnement, le contrat de séjour qui seront traduits dans différentes langues, il est indispensable de faire vivre cette participation de l'usager comme un moteur vers son intégration future. Cet atelier sera donc un espace de débats d'information et d'échanges. Animé par le chef de service et une traductrice, il permettra d'aborder plusieurs thématiques en vue de favoriser la compréhension des mécanismes internes de notre établissement mais aussi les rouages de notre société :

- ❖ *présentation pour les nouveaux arrivants de l'Association : ses règles de vie, le fonctionnement du Conseil de la Vie Sociale,*
- ❖ *préparation des réunions trimestrielles du Conseil de la Vie Sociale,*
- ❖ *explications du fonctionnement des institutions françaises,*
- ❖ *organisation de rencontres entre différents CADA pour aborder les problèmes liés à l'asile ou avec d'autres partenaires pour des informations collectives (logement, emploi, santé, etc.).*

Informers les usagers et leur donner la parole garantissent pour chacun la possibilité d'énoncer les difficultés qu'il peut rencontrer au sein même de la structure. Cet atelier devient alors un outil de prévention contre la maltraitance que peuvent subir des personnes vulnérables et également un lieu d'évaluation de nos interventions.

3.5. L'organisation de la sortie : une étape difficile

Pour l'année 2003, sur les 54.429 demandes déposées auprès de l'OFPPA, seules 9.790 ont reçu une réponse positive, soit un taux de reconnaissance du statut de réfugié de 14,8%. Bien que le taux de reconnaissance des personnes hébergées en CADA soit encore plus élevé, un certain nombre, 30% environ, sont déboutées. Voilà pourquoi la gestion de la sortie requiert un long travail de préparation tout au long de l'accompagnement. Lorsque le demandeur et sa famille reçoivent la réponse, ils ont un mois pour sortir du CADA et s'ils sont déboutés, pour quitter le territoire. Selon la réponse, notre travail s'oriente dans une direction ou une autre.

a) L'accompagnement vers l'intégration

Si le demandeur est reconnu réfugié, il va être primordial de l'accompagner dans l'acceptation de cette décision car celle-ci est souvent suivie d'un moment dépressif. La fin d'un long parcours de souffrances et d'angoisses, mais aussi l'interdiction de retourner dans le pays stipulée sur le titre de séjour, en sont les causes principales.

Puis se pose la question du logement. Trois possibilités s'ouvrent, en s'appuyant sur les services de l'Association :

- ❖ *une admission au CHRS permettant d'élaborer un projet de relogement dans un autre département et de soutenir la famille dans son travail d'intégration si cela s'avère nécessaire,*
- ❖ *un accompagnement par le travailleur social du service logement pour une recherche et un accès direct à une location sur le département,*
- ❖ *la mise en œuvre d'une sous-location avec bail glissant si la famille décide de rester sur la ville ou ses environs.*

La circulaire DPM du 24 novembre 2003 précise que les réfugiés statutaires doivent être intégrés aux plans départementaux d'accueil des primo-arrivants, plans qui s'articulent autour du droit au séjour, la santé, la scolarisation, l'accès à la formation professionnelle. Ils viennent compléter le travail initié au sein du CADA et nécessitent un travail de partenariat avec les structures d'animation de ce dispositif.

b) Organiser le départ vers l'inconnu

La gestion des sorties du CADA pour les personnes déboutées qui doivent quitter le territoire, reste une question récurrente et difficile à traiter tant d'un point de vue réglementaire qu'humain. Lorsque le demandeur reçoit l'avis de rejet et l'invitation à quitter le territoire (IQF), il ne lui reste que très peu de temps pour organiser son départ.

Il est indispensable de préparer les demandeurs à l'éventualité d'un refus et de les informer que quel que soit le recours possible, il n'est en aucun cas suspensif de l'obligation de quitter le CADA. Il m'appartiendra en tant que directeur, garant du règlement et du respect de la loi, de signifier la fin du contrat d'hébergement et d'informer officiellement le demandeur des possibilités d'aide au retour.

L'OMI propose un « programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français ». Il comprend : une aide matérielle permettant la prise en charge des frais de voyage, une aide administrative pour préparer le départ ainsi qu'une aide financière. Ce programme offre également une aide à la réinsertion dans le pays d'origine à travers une évaluation des possibilités professionnelles et un suivi dans le pays grâce au correspondant installé sur place. C'est pour cela qu'il est important que tout au long du séjour, le résident du CADA garde un contact avec son pays grâce à l'atelier multimédia et internet.

Sans pouvoir le chiffrer exactement, nous savons qu'un nombre important de déboutés ne quittent pas le territoire français, ce qui signifie qu'ils passent dans la clandestinité. Nous ne pouvons, en tant que structure, assurer un quelconque suivi des personnes qui résident de façon illégale sur le territoire français. Néanmoins, considérant l'engagement de non-abandon pris par les associations adhérentes à la FNARS et le souci de protection des

enfants, il est de mon devoir d'informer la famille sur les possibilités de soutien qu'ils peuvent par exemple, trouver auprès d'associations caritatives.

4. Mettre en place le CADA : fédérer les acteurs pour structurer et articuler les services entre eux

4.1. Former et informer le personnel : une des conditions de la réussite

La création d'un nouvel établissement susceptible d'accueillir soixante personnes va entraîner au sein de l'Association et pour le directeur une réorganisation de l'ensemble du personnel. Elle doit passer par un redéploiement de postes déjà existants sur certains services et l'embauche de nouveaux salariés. Ce projet repose avant tout sur la capacité des équipes à travailler de façon transversale et complémentaire. Transversalité d'autant plus nécessaire que certains postes seront à cheval sur les deux établissements CHRS et CADA. Cette capacité n'est pas évidente, chacun ayant tendance à se replier sur son établissement ou son service. Les équipes sociales seront clairement rattachées à chacun des établissements mais plusieurs postes qui actuellement sont rattachés à des interventions précaires telles que « Le café des familles » ou le multimédia, vont être mutualisés par les différentes structures⁵¹.

Pour Jean Marie Miramon « *mobiliser c'est donner un sens au fonctionnement actuel de l'établissement ; c'est le resituer dans l'évolution de la prise en charge pour une population déterminée, mais c'est aussi faire appel à l'imagination, voir plus loin, se tourner vers l'ailleurs* »⁵². L'enjeu alors est de mobiliser le personnel autour de ce nouveau projet qui s'inscrit dans nos fondements associatifs et lui proposer les outils qui lui permettent d'adapter l'accompagnement.

a) La pluridisciplinarité au service de l'utilisateur

La Circulaire de mars 2000 prévoit qu'un CADA peut être géré avec en moyenne 1 ETP pour 10 hébergés. Elle recommande que le personnel socio-éducatif représente au minimum 60 % de l'effectif total, encadrement inclus. Pour notre structure qui accueillera principalement des familles, cinq priorités sont déterminantes :

- ❖ *La constitution du dossier de demande d'asile ou de recours nécessite à la fois technicité, capacité d'écoute, et la constitution d'une relation de confiance.*

⁵¹ Voir Annexe III (+ a, b, c) p. 86, 87, 88, 89

⁵² Le métier de directeur technique et fictions Jean Marie Miramon, Denis Couet, Jean Bernard Paturet ENSP 2002

- ❖ *L'accompagnement des familles au quotidien doit être assuré par un travailleur social référent. Afin d'éviter un risque d'enferment de l'intervenant dans une relation exclusive, il est nécessaire de développer des relais entre les membres de l'équipe.*
- ❖ *Les temps d'animation et de soutien scolaire doivent être partagés avec d'autres et ne sont pas exclusifs aux usagers du CADA. C'est dans ce secteur qu'une réelle transversalité entre les services devra être mise en œuvre.*
- ❖ *Confrontées à des situations très souvent dramatiques, le soutien psychologique des équipes apparaît comme un impératif.*
- ❖ *La préparation à la sortie prend une dimension importante et ce secteur d'activité doit être pourvu d'un personnel formé au travail d'insertion par le logement et l'accompagnement professionnel.*

La construction d'une équipe pluridisciplinaire passe, pour le directeur, par une évaluation des besoins en termes de métiers et de qualifications qui doit être croisée avec les ressources mobilisables en interne.

Je retiendrai les postes de : conseillère en économie sociale et familiale (CESF), assistante sociale (AS), éducateur spécialisé (ES) animateur socioculturel, juriste, psychologue⁵³. Cette pluridisciplinarité, associée à une mutualisation des compétences permet comme le précise Patrick Lefèvre « à chaque salarié de bénéficier de connaissances et de savoir-faire que d'autres professionnels ont pu acquérir »⁵⁴. Cette plus-value enrichit le travail d'équipe, dynamise les intervenants et optimise leurs interventions auprès des usagers.

b) Le personnel : les compétences individuelles au service d'une équipe

Dans son ouvrage, Thierry Picq nous indique « qu'une équipe se constitue avec trois acteurs : l'organisation, l'encadrement, l'individu »⁵⁵. Il énonce plusieurs formes de constitution d'une équipe : « les désignés volontaires, l'affinité, le recours au volontariat, le système du parcours institutionnel, la sélection par le chef, la compétence reconnue ». Mais la construction d'une équipe ne peut se faire à partir d'un critère unique car l'accompagnement des demandeurs d'asile exige un réel engagement des intervenants dans une dynamique de travail en perpétuelle évolution où l'implication personnelle, l'adaptation et la prise de distance sont indispensables. J'opte donc pour un recrutement basé sur la prise en compte de facteurs différents et complémentaires tels que : la compétence, l'expérience, le parcours institutionnel, la motivation, la capacité d'évolution.

J'ai repéré, au sein de la structure déjà existante, les éléments suivants :

- ❖ *Tous les salariés quel que soit le service où ils travaillent sont confrontés à des demandeurs d'asile, des étrangers en quête d'une régularisation, et sont sensibilisés aux difficultés rencontrées par cette population.*

⁵³ Voir Annexe IV p. 90

⁵⁴ Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social, Patrick Lefèvre, Dunod 1999

⁵⁵ Manager une équipe projet, Thierry Picq, Dunod 1999

- ❖ *Les travailleurs sociaux en charge de l'hébergement verbalisent leurs difficultés à accompagner cette population et me sollicitent pour améliorer la prise en charge.*
- ❖ *Certains salariés, notamment sur des actions d'accompagnement social, font état d'une certaine lassitude face à des mesures qui manquent de dynamisme et de créativité. Pourtant ils possèdent un ensemble de compétences dans les domaines de l'accès aux soins, le logement, l'accompagnement professionnel.*

Je peux donc m'appuyer sur ces éléments pour, d'une part profiter de l'intérêt exprimé par une partie du personnel pour s'engager dans ce projet, d'autre part remobiliser les salariés en perte de dynamique.

c) Une équipe de direction au service du projet

En ce qui concerne l'encadrement de ce nouveau projet, plusieurs hypothèses sont envisagées : une direction complètement autonome dont le Président de l'Association est le seul supérieur hiérarchique. Cette solution ne me paraît pas adaptée si l'on veut promouvoir la transversalité des actions et une complémentarité entre les différents intervenants de l'Association. Sous cette forme, nous prenons le risque de voir un établissement qui cherche à fonctionner dans sa propre logique et de risquer au fil du temps de se couper des autres services.

Je soutiens plutôt l'hypothèse de la nomination d'un chef de service. Cette option permet de construire au sein de l'Association, une véritable équipe de direction comprenant : un directeur et des chefs de services, un pour le CADA et les actions-logements, un pour le CHRS et l'hébergement d'urgence, un pour le pôle administratif, un pour l'Insertion par l'Activité Économique⁵⁶.

Pour Patrick Lefèvre, l'équipe de direction « *constitue l'espace privilégié de la direction, elle n'enlève en aucune façon la capacité de décider au directeur. C'est un lieu de réflexion, d'examen des priorités, d'analyse du fonctionnement institutionnel, d'élaboration stratégique.*

*Elle permet le maintien de l'unité et de la complémentarité des services et la vitalité d'un projet d'établissement. »*⁵⁷

L'équipe de direction, véritable moteur de la mise en œuvre du projet associatif, me permet de :

- ❖ *Garantir la transversalité entre les différents dispositifs,*
- ❖ *Assurer la cohérence entre les intervenants,*
- ❖ *Permettre la continuité du service auprès des usagers.*

Le chef de service du CADA, par délégation clairement identifiée au travers d'une fiche de

⁵⁶ voir Annexe V p. 91

⁵⁷ op cit

poste, aura, au-delà de ses missions classiques d'animation et de gestion d'équipe, la responsabilité d'établir un travail de réseau avec les partenaires extérieurs. Il devra être en capacité de représenter la structure dans les commissions départementales d'admission.

d) Anticiper le changement : la formation et l'échange, vecteurs d'adaptation

S'engager dans la mise en œuvre d'un projet tel que la création du CADA au sein de l'Association La Clède, ne peut s'envisager sans une anticipation des changements et des besoins liés à cette nouvelle structure. « *Anticiper, c'est éclairer les chemins à tracer, c'est susciter, accompagner, saisir les opportunités.* »⁵⁸ C'est sur cette définition que, en tant que responsable, je compte m'appuyer.

Tout changement nécessite d'être préparé et accompagné dans sa dimension technique, humaine et organisationnelle. Pour piloter ce processus d'évolution et d'adaptation, je propose d'utiliser trois types d'outils

- ❖ *la formation,*
- ❖ *l'échange,*
- ❖ *l'information.*

➔ **La formation : un perfectionnement permanent**

La formation permet de faire progresser chaque acteur sur un plan professionnel et favorise la mobilité des salariés. Elle crée du lien entre les besoins de l'établissement et les besoins des salariés pour améliorer leurs compétences. J'ai déjà proposé à deux salariés de participer à une action de formation gratuite organisée par notre OPCA sur le thème « accompagnement social et inter culturalité ». Deux autres intervenants se sont inscrits dans le cadre du Plan annuel 2004 à des formations proposées par France Terre d'asile : « l'aide aux dossiers » et « les instruments juridiques du droit d'asile ». Une journée d'information, animée par un juriste, nous a permis de mieux saisir la réforme du droit d'asile et d'en cerner les enjeux.

Je proposerai, en concertation avec mes collègues directeurs de CADA, une formation collective sur le thème de la création d'une plate-forme d'accueil départementale et ses modalités d'accompagnement. Il nous sera possible de nous appuyer, pour l'organisation de ce stage, sur la FNARS départementale et nationale déjà fortement mobilisée sur cette problématique.

➔ **L'échange entre structures : un outil de compréhension**

La création d'une structure passe par la découverte de ce que font les autres établissements du même type. Les rencontres permettent de connaître les différents types d'organisation,

⁵⁸ op cit

les méthodes de travail et les philosophies que sous tendent les projets. Durant l'année 2004, j'ai organisé des rencontres avec différents CADA en place depuis quelques années et qui expérimentent diverses pratiques (habitats regroupés ou diffus, implantation urbaine ou rurale, diversité des types de salariés, modalités de contrat etc.). Elles m'ont aidé à cerner les difficultés opérationnelles, les oppositions potentielles et les freins au développement. Pour le directeur que je suis, elles m'ont permis d'évaluer le niveau d'engagement nécessaire au déroulement du projet et les stratégies à mettre en œuvre, en particulier auprès des collectivités locales et territoriales.

→ **L'information : un instrument de connaissance et d'adaptation**

L'ensemble de ces démarches est complété par une veille documentaire et événementielle. Le sujet des demandeurs d'asile est politiquement très sensible. Les évolutions des réglementations françaises et européennes sont nombreuses. Il nous faut sans cesse être informés et formés. C'est pourquoi j'ai déjà inscrit notre Association au sein de réseaux nationaux (FTDA, Forum Réfugiés, FNARS) afin de participer à des journées d'étude, des colloques, mais également pour recevoir leurs travaux écrits afin de constituer un pôle-ressource sur cette thématique.

4.2. Le budget prévisionnel : dotation globale et fonds privés

La construction d'un budget prévisionnel ⁵⁹ est balisée par la circulaire de mars 2000 et par des engagements de dépenses réglementées par le décret budgétaire n° 2003-110 du 22 octobre 2003. Il doit être rapproché avec ceux d'autres CADA en particulier ceux de notre département. La répartition des sommes par groupe fonctionnel dépend des choix et des options prises par chaque établissement. Pour ma part il me semble important de construire mon budget à partir de deux éléments fondamentaux :

- ❖ *une optimisation du budget consacré directement aux usagers (dotation sociale, aide à la sortie, épargne, traduction, déplacements, etc.),*
- ❖ *la constitution d'une équipe qualifiée,*
- ❖ *une rationalisation des frais de fonctionnement propre à l'ensemble de l'Association.*

Le coût journalier à la place est évalué aujourd'hui à 24,452 Euros par personne pour 365 jours d'ouverture. Il est attribué sous la forme d'une dotation globale versée selon la règle des 1/12^{ème}, cela procure une meilleure aisance en matière de trésorerie. Ce budget doit prendre en compte plusieurs paramètres :

- ❖ *Lors de leur admission, les familles reçoivent une aide à l'arrivée d'un montant de 45 Euros environ.*

⁵⁹ Voir Annexe VI p.92

- ❖ *Pour la durée de leur séjour, les résidents du CADA perçoivent une allocation sociale globale mensuelle leur permettant de prendre en charge leurs besoins quotidiens. Celle-ci est calculée en fonction de la composition familiale et du mode d'hébergement et de restauration. Dans le choix d'un hébergement éclaté sans restauration elle s'élève en moyenne à 217 Euros pour une personne seule et 457 Euros pour une famille de quatre personnes.*
- ❖ *L'établissement prend en charge les frais liés aux traductions officielles et les déplacements auprès de la commission OFPRA lors de l'examen du dossier.*

Dans un premier temps, la gestion du parc immobilier pourra s'effectuer sous forme de location, essentiellement sur le parc public et avec les organismes qui gèrent le parc locatif social. Ce choix permet de diminuer les frais et de négocier des logements dans le cadre de nouvelles constructions.

Il n'est pas exclu que l'Association puisse investir dans la rénovation d'un bien en cours de donation, situé au centre ville. Ce bâtiment nous permettrait d'envisager l'aménagement de bureaux et de différents lieux collectifs à hauteur de 153.000 Euros environ. Investissement qui pourrait être fait sous forme d'un apport de fonds propres, d'un emprunt et d'une subvention d'investissement sollicitée auprès de nos services de tarification ou de fondation.

La hauteur du budget global ne nous permet pas d'emblée d'envisager de gros investissements en termes de matériel de bureau, d'aménagement de certains appartements et de véhicules. C'est pourquoi je prévois le financement selon trois modes :

- ❖ *Pour le matériel de bureau (informatique, bureaux, lieux collectifs), je solliciterai notre service de contrôle et de tarification pour intégrer les coûts dans la section d'amortissement, il en sera de même pour une partie de l'électroménager et la literie.*
- ❖ *L'aménagement des lieux d'habitation et leurs équipements seront pour la plus grosse partie assurés par nos ateliers d'insertion et financés sous la forme de facturation interne entre établissements. Cette option allègera très fortement les dépenses notamment sur l'achat de mobilier et d'électroménager. La rénovation de certains appartements pourra être réalisée par les résidents eux-mêmes, encadrés par notre équipe d'entretien.*
- ❖ *Nous pouvons envisager pour les véhicules, deux voitures dont une grande permettant le transport des familles, sous la forme d'une location qui entre dans les frais de fonctionnement.*

L'équipement pour l'aménagement des appartements (meubles, canapés, literie, laves-linges, linge de maison etc.) représente un investissement trop important pour que l'Association seule puisse s'en charger. L'acquisition d'un véhicule neuf places paraît également nécessaire pour les temps d'animation et d'échanges entre CADA. C'est pourquoi je compte faire appel à des financements privés auprès de Fondations (CAMIF, Fondation de France, etc.) qui pourraient prendre en charge ces différentes dépenses.

La création d'un nouvel établissement demandera à l'Association de réfléchir à la nouvelle attribution de ses fonds propres. Il m'appartient de faire des propositions de répartition des dépenses et des ressources pour les services qui seront gérés en commun entre les différents établissements ⁶⁰.

4.3. *Évaluer les actions : un référentiel à construire*

Le premier alinéa de l'article L321-8 du CASF nous précise que « *les établissements et services mentionnés à l'article L321-1 procèdent à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent.* » C'est la loi du 2 janvier 2002 qui introduit cette obligation auprès des établissements sociaux et médico-sociaux.

Nous l'avons vu, le CADA est considéré par les textes comme un CHRS spécifique. Mais l'évaluation au sein d'une structure dont la particularité est l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile en vue de l'obtention du statut de réfugié, recèle un piège qu'il faut tenter de déjouer. Organiser l'évaluation sur le seul critère de l'obtention du statut de réfugié serait fortement réducteur. Pour Ahmed Chtaïbat ⁶¹ « *le taux de reconnaissance du statut est autant un effet induit qu'un effet recherché par l'accompagnement social* » ce qui tend à démontrer que l'évaluation, pour qu'elle soit pertinente, doit porter sur les différents aspects de qualité, de procédure et de quantité. Cette démarche évaluative requiert en premier lieu, comme le précise Jacques Denancier ⁶² « *une démarche participative associant l'ensemble des opérateurs internes et externes.* » Il est clair qu'à cette démarche d'évaluation, devront être associés :

- ❖ *Les usagers qui, comme le souligne la note d'information DGAS ⁶³, sont au cœur du dispositif et doivent être des acteurs au sein de l'institution.*
- ❖ *L'équipe qui doit accepter de travailler malgré l'incertitude et se tenir prête à modifier des paramètres de fonctionnement posés par le projet au fur et à mesure de son déroulement.*
- ❖ *Les partenaires extérieurs dans un esprit de collaboration et de contrôle de l'efficacité de l'accompagnement.*

Il nous faudra donc, si nous nous engageons dans la création du CADA, élaborer en amont la construction d'indicateurs nous permettant d'évaluer nos actions et d'ajuster nos interventions. Il est nécessaire de fixer au préalable, le cadre dans lequel cette évaluation

⁶⁰ Voir Annexe VII p.93

⁶¹ Accueillir les demandeurs d'asile en CADA, Ahmed Chtaïbat revue Proasile N° 9 novembre 2003

⁶² Mener l'évaluation interne dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux Dunod 2004

⁶³ Note d'information DGAS/5B n° 2004/96 du 03/03/04 relative aux actions favorisant l'amélioration continue de la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux (www.social.gouv.fr)

devra se dérouler. Jacques Denancier⁶⁴ propose une évaluation en trois phases :

- ❖ *Une évaluation qualitative dont le but est : « d'apprécier le degré de satisfaction globale ressentie par les usagers dans l'utilisation du ou des services et recueillir leur avis sur les procédures. »*
- ❖ *Une évaluation fonctionnelle qui concerne les procédures : « elles désignent l'ensemble des actes professionnels repérés, ordonnés et coordonnés entre eux, destinés à rendre compte du déroulement prévu pour l'exercice de chacune des fonctions essentielles de l'établissement. »*
- ❖ *Une évaluation des résultats « qui s'attache non plus à la satisfaction engendrée, mais à la recherche tangible de signes de modification d'une réalité ».*

A partir de cette conception de l'évaluation, je me rapproche du travail mené par Michel Laforcade et un ensemble de partenaires (FNARS Aquitaine, inspecteur DDASS, directeurs de CHRS, conseillers technique, etc.) intitulé CHRS +⁶⁵ qui me semble pour partie adaptable au fonctionnement d'un CADA. Il s'organise en trois grandes catégories :

➔ **Le référentiel en matière de droits et libertés des usagers**

Nous trouvons ici toutes les questions liées aux actions menées pour promouvoir la participation des résidents. Dans le CADA, cette première étape ne peut pas se dérouler dans des conditions classiques. N'oublions pas que les personnes reçues dans ce type de structure, pour la plupart, ne parlent pas le français, et surtout qu'elles sont issues de pays où la démocratie et le droit d'expression ne sont pas coutumiers. Cette évaluation recouvre alors une dimension toute particulière : outil d'analyse des écarts par rapport aux objectifs initiaux et instrument d'apprentissage d'une nouvelle forme de « citoyenneté ». Ce travail sera probablement la clef de voûte de « l'atelier citoyenneté » dans lequel les intervenants pourront mener des entretiens individuels ou collectifs, à partir de questionnaires de satisfaction, pour renseigner l'enquête et expliquer ses fondements.

➔ **Les référentiels relatifs à l'accompagnement des usagers**

Ces référentiels renvoient d'avantage à la notion d'évaluation des procédures. C'est dans ce domaine que seront abordées les questions relatives aux modalités d'admission, à la qualité de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement aux soins, de la scolarisation des enfants, des temps d'animation, des conditions d'élaboration du dossier OFPRA et du recours auprès de la CRR. Figurement également l'évaluation des aspects liés à la préparation de la sortie du dispositif.

⁶⁴ op cit

⁶⁵ CHRS + Référentiel d'évaluation de la qualité des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, groupe de réflexion inter-institutionnel d'Aquitaine – 2004-

➔ Les référentiels relatifs aux partenaires et aux modes de gestion

Cette partie aborde essentiellement les relations de partenariat, de gestion de personnel et du projet d'établissement. Ces référentiels, comme le précise Jean-Louis Raynal, directeur de CHRS et co-auteur de l'élaboration du guide CHRS +, « *n'interviennent pas directement dans la prise en charge mais ils influencent la qualité de celle-ci* ». Il me semble important de rajouter à cet ensemble de référentiels d'évaluation, une partie consacrée aux aspects quantitatifs. Cette partie de l'évaluation me permettra de suivre en permanence différents indicateurs tels que le taux d'occupation, le nombre de demandes de statut et d'obtentions, la typologie de la population accueillie, la durée de séjour, l'accession des réfugiés statutaires à un logement autonome et à des revenus. L'évaluation vécue non pas comme un contrôle mais comme un outil d'amélioration des compétences et d'adaptation de nos interventions, confirme le sens de nos actions et nous invite « à être toujours plus ambitieux ». Elle porte en elle l'affirmation d'une véritable définition de l'intervention sociale.

Conclusion troisième partie

L'accompagnement des demandeurs ne peut se concevoir qu'au travers d'une organisation qui sorte de la dimension « occupationnelle » pour se tourner vers la valorisation du temps passé en CADA. L'accompagnement, pour qu'il soit le plus opérationnel possible, se construit sur la base du respect de la personne et de sa différence culturelle. Il s'appuie sur un réseau de partenaires impliqués, repose sur une équipe pluridisciplinaire mobilisée dans sa mission et formée pour améliorer la qualité de ses interventions.

Pour les demandeurs d'asile placés au centre du dispositif, proposer des outils d'expression et de compréhension de notre société est un véritable enjeu. Même s'ils doivent repartir, il est de notre devoir de leur fournir, durant la période d'accueil et selon les moyens qui nous sont attribués, toutes les conditions nécessaires à la reconstruction de leur identité individuelle et sociale. Cette position, résolument tournée vers une vision dynamique de notre mission d'accueil, nous engage à nous former, nous informer et évaluer nos pratiques pour mieux les adapter.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'accueil des réfugiés dans les pays développés porte en soi la question de la solidarité, de la tolérance et de l'acceptation de la différence. Elle est aujourd'hui bousculée par l'évolution du monde et les peurs qui l'accompagnent. Comment ne pas être interpellé par cette question si l'on est directeur d'une structure médico-sociale au sein d'une Association qui défend des valeurs de promotion humaine, de respect et de dignité ?

Organiser et mettre en œuvre des missions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement demande un ajustement permanent des outils, prenant en compte à la fois les besoins des usagers, les valeurs associatives et la commande publique. La création d'un CADA au sein de l'Association de lutte contre l'exclusion La Clède répond à cette triple exigence. Ce dispositif offre aux demandeurs d'asile des conditions d'hébergement dignes et respectueuses de son unité familiale et de son intimité.

Promouvoir un accompagnement respectueux de la personne fondé sur ses capacités à se reconstruire, à apprendre, à s'adapter, se donner les outils nécessaires pour la soutenir dans ce long cheminement correspond bien aux principes qui animent l'Association qui affirme dans son projet associatif : *« L'être humain est un tout. Certes il a des besoins primaires mais il ne se définit pas seulement par rapport à ceux-ci. Il s'inscrit aussi dans une histoire personnelle, la sienne et celle de la société où il vit, il est un être d'action avec des capacités de projection, il a des savoirs et des talents qui représentent le fondement de l'homme. Mais ces fondements sont fragiles et lorsqu'ils sont touchés, ils peuvent être facteurs d'exclusion. »* Ces principes animent notre volonté associative et sont énoncés dans l'article 2 de nos statuts : *« Rechercher, dans un esprit de respect et de promotion humaine, la rencontre et l'accompagnement de personnes et des familles marginalisées ou en danger de le devenir. »*

L'Association qui lutte, depuis de nombreuses années contre l'exclusion, a créé un ensemble de services au fil du temps. En interne, elle a développé des compétences en matière d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement. En externe, elle a tissé des relations partenariales complémentaires. Tous ces outils et savoir-faire développés par les équipes sont autant d'atouts au service des demandeurs d'asile pour les soutenir dans leurs démarches puis les accompagner dans leurs parcours vers l'intégration.

L'accompagnement tel que je l'ai conçu, concilie approche humaine et administrative. Véritable axe central de notre intervention, le récit de vie et la préparation aux entretiens

favorisent la mise en parole de souffrances difficiles à exprimer. Au travers de cette reconstitution pour le dossier de demande d'asile, c'est une véritable reconstruction possible du sujet qui peut s'amorcer.

Les temps d'animation sont à la fois des espaces d'expression pour les demandeurs d'asile et des moments de partage avec les autres personnes de l'Association. Ces moments permettent à chacun d'appréhender la culture française et son fonctionnement, augurant une meilleure intégration si le statut de réfugié est obtenu.

Le travail en réseau, tant pour l'accompagnement aux soins que pour l'instruction des dossiers administratifs, complète la prise en charge. Ce partenariat offre aux demandeurs d'asile une pluralité et de nombreux outils nécessaires au bon déroulement de leur séjour ainsi que le soutien psychologique dont ils ont besoin. La sortie du dispositif doit être préparée dès l'arrivée ce qui suppose d'organiser des relais quelle que soit l'issue de la procédure.

La future mise en place d'une plate-forme de premier accueil, au niveau départemental, permettra de mieux articuler le dispositif d'urgence avec les CADA de notre secteur et de débiter un accompagnement structuré le plus rapidement possible.

La création du CADA répond aussi à la demande de nos services de contrôle et de tarification qui œuvrent pour le développement de la prise en charge en CADA, comme le confirme le dernier plan de cohésion sociale qui annonce des créations de places en 2004 et 2005 ⁶⁶.

Si le Conseil d'Administration donne son aval à ce projet, un certain nombre d'étapes resteront encore à franchir avant l'ouverture de l'établissement ⁶⁷. Comme le prévoit la loi du 2 janvier 2002, il faudra tout d'abord présenter une demande d'agrément auprès de la Commission Régionale de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale. Préparée conjointement avec le président de l'Association, elle nous permettra de donner une réalité concrète à ce nouveau projet. En collaboration avec l'équipe, je rédigerai le projet d'établissement estimant définition des outils nécessaire à une évaluation pertinente de notre intervention. Je proposerai à la DDASS du Gard l'ouverture pour le début de l'année 2006.

Planter un CADA de soixante places dans une agglomération demande un travail d'information auprès des élus pour obtenir leur accord et leur soutien. Cette étape, qui relève de l'aspect politique de la fonction de direction et qui doit être menée conjointement avec le président de l'Association, sera délicate à mettre en œuvre. Elle nécessitera une communication bien étayée, en particulier sur les aspects concernant la maîtrise du flux sur le territoire et la sortie des demandeurs lorsqu'ils auront obtenu le statut.

⁶⁶ Plan de cohésion sociale du 30 juin Programme 14

⁶⁷ Voir Annexe VIII p.94

En cette époque de mondialisation, à l'heure où la politique européenne se trouve en pleine mutation avec le passage à vingt-cinq pays adhérents à l'Union, où le droit d'asile connaît une véritable restructuration et des changements réglementaires importants, l'accueil des réfugiés demeure une question brûlante.

Dans ce contexte, accueillir des demandeurs d'asile au sein de notre Association c'est nous engager dans une nouvelle dimension de l'intervention sociale. Face à d'autres cultures, il nous faut prendre en compte des événements lointains, s'adapter rapidement à de nouvelles demandes, ajuster et réajuster nos démarches aux cadres réglementaires qui évoluent et nous obligent à repenser nos modes d'action.

Comme le souligne Andrew Snitselaar, directeur d'un établissement social et membre du bureau national d'EAPN : « *Le travail social est un acte politique dans la mesure où il situe son intervention sur le rapport entre un sujet, son univers de vie et la société. La responsabilité du secteur social ne concerne pas seulement le caractère plus ou moins juste de son intervention auprès des personnes mais aussi l'orientation qu'il imprime, par son action, à la vie de la cité.* »⁶⁸

La création d'un CADA a un impact qui dépasse le cadre de la cité. Il participe de la construction d'une politique nationale et européenne qui accueille, accompagne et protège des personnes soumises à des persécutions dans leur pays pour leur offrir les moyens de recouvrer leur dignité et maîtriser leur destin.

De ma place de directeur, gérer un CADA me met face à deux enjeux majeurs. Le premier est d'offrir aux demandeurs d'asile un accompagnement de qualité qui respecte d'une part les personnes et leurs vécus et d'autre part le cadre réglementaire précis du droit d'asile. Le second enjeu réside dans notre participation à des réseaux nationaux et européens qui œuvrent dans la prise en charge de cette population, afin d'enrichir notre pratique quotidienne et prendre part au travail d'harmonisation pour l'accueil l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

C'est dans cet esprit que je souhaite animer et conduire la création d'un CADA.

⁶⁸ Andrew Snitselaar « Un CHRS, promoteur d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification. » Mémoire CAFDES ENSP 1998 <http://editions.ensp.fr>

BIBLIOGRAPHIE

Denancier Jacques Mener l'évaluation interne dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux Dunod 2004

Dupriet Rina Ladsous Jacques, Leroux Dominique, Thierry Michel La lutte contre l'exclusion : une loi, des avancées, de nouveaux défis, édition ENSP 2002

Janvier Roland et Matho Yves, mettre en œuvre le droit des usagers, Dunod 2002

Lefèvre Patrick, Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social, Dunod 1999

Miramon Jean Marie Couet Denis, Paturet Jean Bernard Le métier de directeur technique et fictions, ENSP 2002

Mot Nico Asile ou immunités droit ou privilèges ? Edition Erès collection SUD NORD

Picq Thierry, Manager une équipe projet, Dunod 1999

Vinar Marcello et Maren « exil et torture » Denoel espace analytique 1989

Barre Bernard « Habiter en CADA, une autre conception de l'accueil des demandeurs d'asile » Mémoire CAFDES ENSP 2001

Andrew Snitselaar « Un CHRS, promoteur d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification. » Mémoire CAFDES ENSP 1998

Les migrations internationales, Gildas Simon Population et sociétés n° 382 septembre 2000

Le temps interrompu. «Clinique du deuil et de l'exil» Nathan Tobie nouvelle revue d'ethnopsychiatrie N°11, 1988

Exil et traumatisme psychologique, Pierre Dutertre et Daniel Irago, Proasile La revue de France terre d'asile N° 3 juin 2003

Les effets psychologiques de l'exil, Martine Lussier Revue pro Asile N° 5 octobre 2001

L'illusion ethnopsychiatrique BEN SLAMA Fethi, « le monde » 04 12 1996

L'exclusion Peneau Jean Paul Le journal de l'action sociale, décembre 1999

La santé dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés- dix ans de coordination sanitaire, Dr René KNOCKAERT revue proasile n°8 mai 2003

Accueillir les demandeurs d'asile en CADA, Chtaïbat Ahmed revue Pro-asile n° 9 novembre 2003

Les défis de l'immigration future NOTES D'INEA rapporteur Gevrey Michel information du conseil économique et social n° 151 octobre 2003

Enquête « jour donné » CADA et CPH OMI Service de santé publique et d'assistance médicale 19 novembre 2003

Note d'information DGAS/5B n° 2004/96 du 03/03/04 relative aux actions favorisant l'amélioration continue de la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux

Rapport d'activité OFPRA 2002 ,

L'asile en France et en Europe : - état des lieux IV rapport annuel 2004 Forum réfugiés

Rapport 2001/2002 de l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale sous la présidence de Mme Marie Thérèse JOINT-LAMBERT la documentation française Paris 2002

ENQUETE avantages /inconvénients CADA éclaté, réseau d'accueil France Terre d'Asile octobre 2002

Immigration clandestine et séjours irréguliers d'étrangers en France Philibert Jean Pierre et Sauvaigo Nicole, audition de j.j Bresson, rapport n° 2299, Paris les documents d'information de l'assemblée nationale, 1995

CHRS + Référentiel d'évaluation de la qualité des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, groupe de réflexion inter institutionnel d'Aquitaine animé par Laforcade Michel directeur adjoint DRASS Aquitaine –2004-

M. GAERREMYNCK Directeur DPM « le réseau d'accueil » journée nationale du dispositif d'accueil national FTDA 12 décembre 2003

www.ofpra.gouv.fr

www.omi.social.fr

www.unchr

www.hcr

www.France-terre-asile.org

www.forumrefugies.org

www.editions.ensp.fr

www.social.gouv.fr

ANNEXES

Annexe I	L'Europe de Schengen
Annexe II	Schéma détaillé de l'accompagnement
Annexe III	Liens fonctionnels entre les différents établissements et services <ul style="list-style-type: none">a) Liens pendant le séjourb) Aide à la sortiec) Liens logistiques
Annexe IV	Tableau du personnel du CADA
Annexe V	Organigramme hiérarchique de l'Association La Clède
Annexe VI	Budget prévisionnel du CADA 2005
Annexe VII	Budget global prévisionnel consolidé de l'organisme 2006
Annexe VIII	Plan d'action

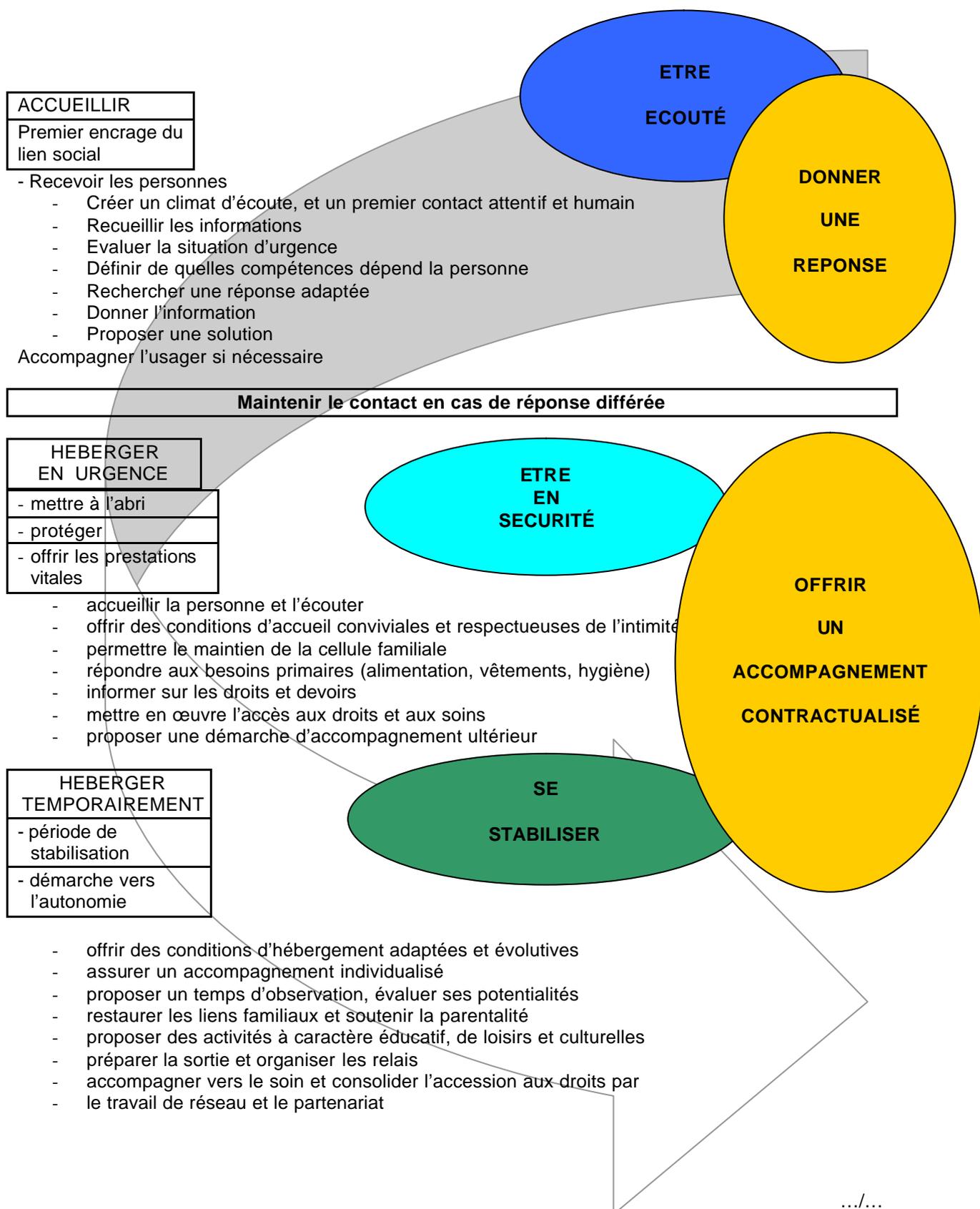
Annexe I : L'Europe de Schengen

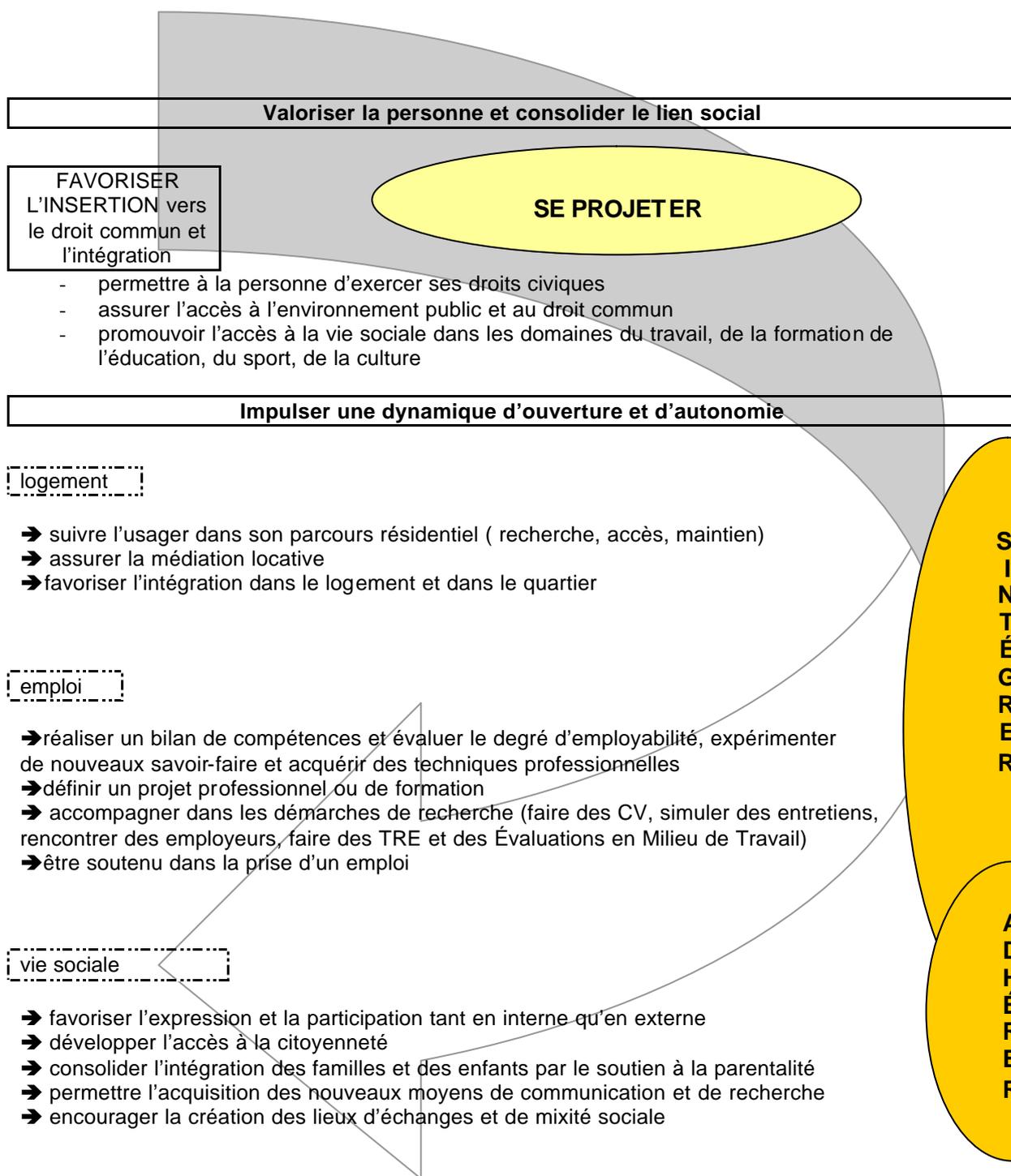


-  États membres de l'Union européenne où est appliquée la convention de Schengen
-  États non-membres de l'Union européenne ayant signé un accord de coopération avec les états de l'espace Schengen
-  États membres de l'Union européenne non liés par la convention de Schengen
-  États entrés en mai 2004
-  Pays candidats à l'entrée dans l'UE

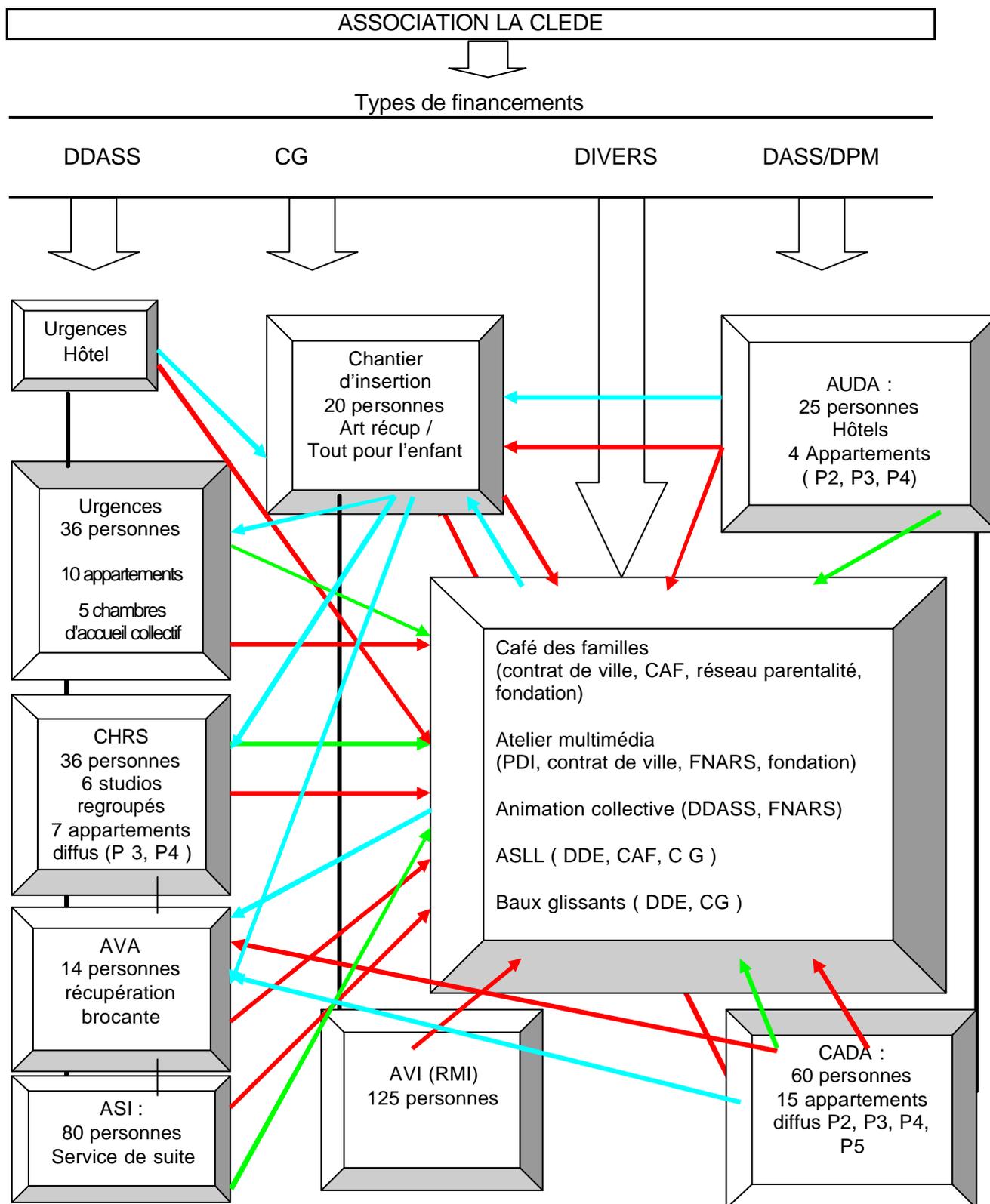
Annexe II : Schéma détaillé de l'accompagnement

De l'écoute à l'intégration





Annexe III : Liens fonctionnels entre les différents établissements et services

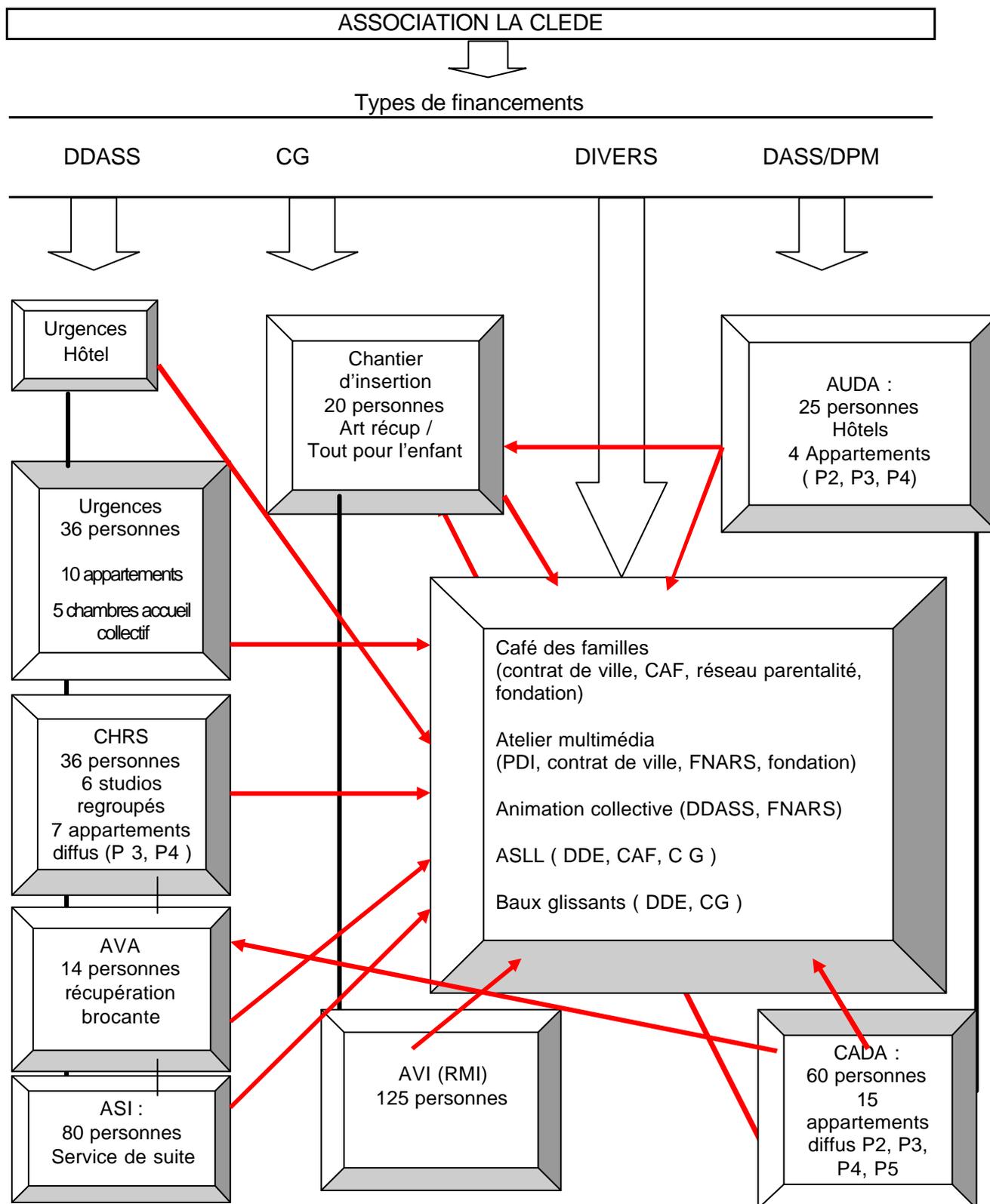


liens pendant le séjour

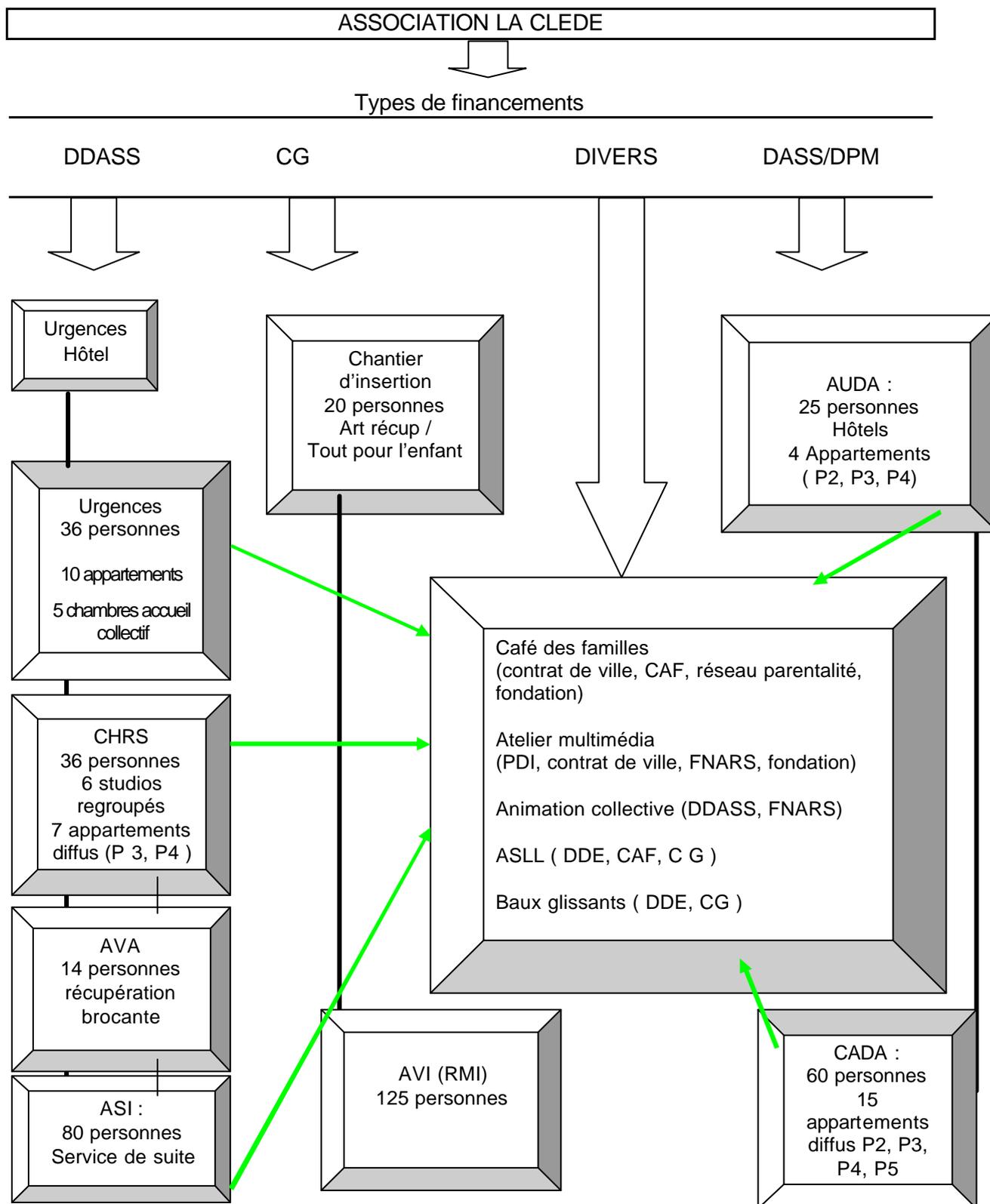
aide à la sortie

liens logistiques (ameublement, vêtements)

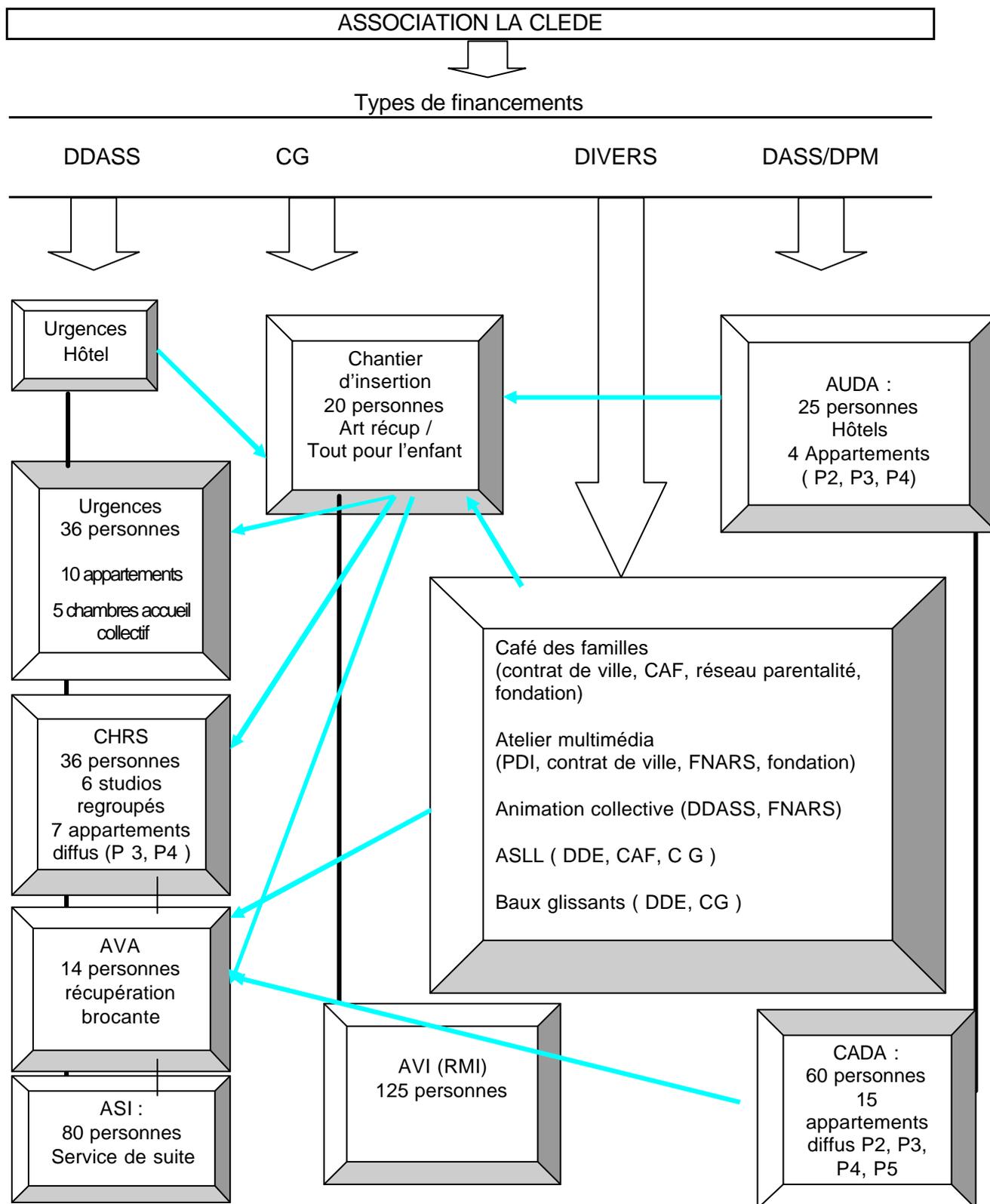
Annexe IIIa : Liens pendant le séjour



Annexe IIIb : Aide à la sortie



Annexe IIIc : Liens logistiques



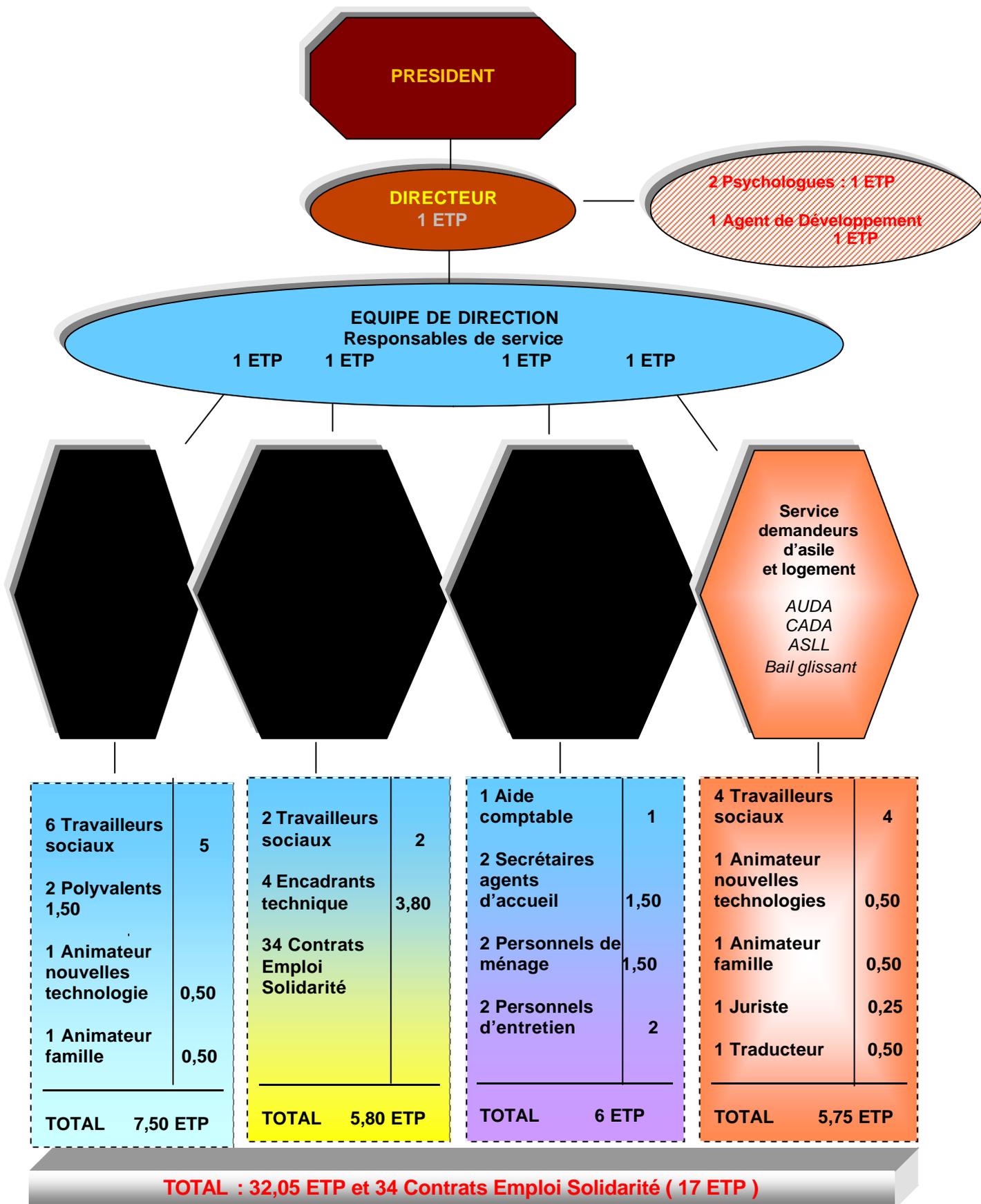
Annexe IV : Tableau du personnel du CADA

DOMAINES D'INTERVENTIONS	ETP	QUALIFICATION	RECRUTEMENT / REDEPLOIEMENT
Encadrement	1	Cadre de l'intervention sociale	Redéploiement
Travailleur social	1	Conseillère en économie sociale et familiale (CESF)	Redéploiement
Travailleur social	1	Assistante sociale	redéploiement
Animateur du « café des familles »	0,5	Educateur spécialisé	Redéploiement
Animateur multimédia	0,5	Animateur socioculturel	Redéploiement
Référent juridique	0,25	Maîtrise de Droit	Recrutement
Traducteur	0,50		Recrutement
Soutien psychologique	0,25	DESS Psychologie	Recrutement
Secrétaire comptable	1	BTS Secrétariat-comptabilité	Recrutement
TOTAL	6		

- Les postes d'agent d'entretien et de ménage seront mutualisé avec le CHRS et les services d'urgence.
- Le temps de Direction pour 0,25 ETP sera intégré à une rubrique quote-part de services gérés en commun.

Annexe V : Organigramme hiérarchique de l'Association La Clède

Après restructuration et création du CADA



Annexe VI : Budget prévisionnel du CADA

Année 2005

DEPENSES		RECETTES	
ACHATS	19.700	DOTATION DDASS/DPM	534.498
Fournitures non stockables, matériel hôtelier, carburant, Fournitures bureau Fournitures scolarité-éducation			
SERVICES EXTERIEURS	87.172		
Locations Assurances			
AUTRES SERVICES EXTERIEURS	8.200		
Transports d'usagers Téléphone Traductions			
FRAIS DIVERS DE GESTION COURANTE	176.528		
Allocation sociale globale Allocation sortie/entrée Quote-part des services gérés en commun			
TOTAL 1	291.600		
FRAIS DE PERSONNEL	234.000		
Cadre Travailleurs sociaux/animateurs Juriste/Traducteur Psychologue Secrétaire comptable			
TOTAL 2	234.000		
DOTATION AUX AMORTISSEMENTS	8.898		
Véhicule Informatique/logiciel Electroménager/literie Matériel de bureau			
TOTAL 3	8.898		
TOTAL EN EUROS	534.498	TOTAL EN EUROS	534.498

Annexe VIII : Plan d'action

ACTIONS	OBJECTIFS	PILOTAGE	ECHEANCE	
Présenter le projet au CA	⇒ Définir la politique à suivre ⇒ Valider le projet de CADA	Le Président Le Directeur	Fin octobre	2 0 0 4
Rencontrer la DDASS	⇒ Présenter le pré-projet ⇒ Définir des modalités de mise en place	Le Président Le Directeur	Novembre	
Rencontrer les élus	⇒ Présenter le pré-projet	Le Président Le Directeur	Décembre	
Rédiger le projet d'établissement <i>Loi n° 2002-2 du 02</i> <i>Janvier 2002</i> <i>CASF Article L.311-8</i> <i>Décret n° 2003-1095 du 14 novembre 2003</i> <i>Décret n° 2004-287 du 25 novembre 2004</i> <i>Circulaire n° 138 DGAS du 24 mars 2004</i> <i>Loi 2002</i>	⇒ Structurer l'accueil ⇒ Définir les différentes phases de l'accompagnement ⇒ Mettre en place les temps d'animation ⇒ Elaborer le livret d'accueil ⇒ Rédiger le règlement de fonctionnement ⇒ Définir les modalités de création du CVS ⇒ Définir les critères d'évaluation	Le Directeur Le Chef de service L'Agent de développement	Janvier à mars	2 0 0 5
Préparer le dossier CROSMS	⇒ Obtenir l'agrément de fonctionnement	Le Directeur	Avril	
Présenter le dossier CROSMS et le projet d'établissement au CA	⇒ Obtenir la validation du conseil d'administration	Le Président	Fin avril	
Présenter le CADA au DP	⇒ Présenter le CADA et son fonctionnement pour information	Le Directeur Le Chef de service	Début mai	
Présenter le CADA au CVS	⇒ Recueillir les avis sur la nouvelle structure ⇒ Envisager les modes de participation de la nouvelle population	Le Représentant du CA		

ACTIONS	OBJECTIFS	PILOTAGE	ECHEANCE	
Déposer le dossier CADA auprès de la commission <i>Décret n°2003-1135 du 26 novembre 2003</i>	⇒ Enregistrer la demande	Le Président	fin mai	
Rechercher les appartements	Trouver des appartements dans différents lieux de la communauté des communes	Le Chef de service Le Responsable de l'entretien	Septembre /octobre	2
Appel à candidature Organiser le redéploiement	⇒ Recruter les postes : interprète, juriste, psychologue, ⇒ organiser le redéploiement	Le Directeur	Septembre	0
Réponse CROSMS			Octobre	0
Rencontrer la DDASS Rencontrer les partenaires et la DDASS	⇒ définir les modalités de l'ouverture du CADA ⇒ lancer la réflexion sur la construction de la plate-forme	Le Président Le Directeur Le Chef de service	Novembre	5
Signature des baux Signature des contrats de travail	⇒ Aménager les appartements ⇒ Constituer une équipe pour le début de l'année	Le Directeur Le Chef de service	Octobre/ novembre	
Visite de conformité <i>Décret n°2003-1135 du 26 novembre 2003</i>		Le Directeur	Décembre	
Participation à la commission d'admission	⇒ Déterminer les familles à accueillir ⇒ Echelonner les entrées	Le Chef de service	Décembre	
Communication	⇒ Informer les élus et les partenaires de l'ouverture du CADA ⇒ Informer le CVS	Le Président Le Directeur Le Chef de service	Décembre	
OUVERTURE DU CADA			Janvier	2
Evaluation à six mois	⇒ Faire le point avec la DDASS ⇒ Réajuster le projet ⇒ Affiner les critères d'évaluation	Le Directeur Le Chef de service L'Equipe	Juillet	0
				0
				6

LEXIQUE

ACCULTURATION ⁶⁹

« L'ensemble des phénomènes résultant du contact direct et continu entre des groupes d'individus de cultures différentes avec des changements subséquents dans les types de culture originaux de l'un ou des autres groupes. »

ASILE (DEMANDEUR D') ⁷⁰

Déf. : Est en France demandeur d'asile toute personne ayant déposé auprès de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) un dossier en vue de se voir reconnaître la qualité de réfugié.

Note : Cette qualité est régie à la fois par des conventions internationales (principalement la Convention de Genève du 28 juillet 1951) et par des textes de droit interne (loi du 25 juillet 1952, loi du 11 mai 1998).

ASILE (DROIT D')

Déf. : Droit accordé à une personne menacée ou poursuivie pour des raisons d'ordre politique d'avoir accès à un lieu ou à un territoire où elle sera en sécurité.

Note : Le droit d'asile ouvre aujourd'hui en France la faculté à toute personne admise à se prévaloir d'accéder à deux qualités possibles :

- celle de réfugié (voir cette expression), si la personne satisfait aux critères définis par la Convention de Genève de 1951, ou à celui qui est désormais énoncé par la loi du 11 mai 1998 au bénéfice de "*toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté*" (asile dit "constitutionnel" par référence au préambule de la Constitution de 1946, repris par la Constitution de 1958) ;
- celle de bénéficiaire de la protection subsidiaire.

C. A. D. A.

Déf. : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, appartenant à la catégorie juridique des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS). Le CADA a pour mission d'assurer l'hébergement, avec un accompagnement social allégé, aux demandeurs d'asile durant toute la durée de la procédure d'examen de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié, recours éventuel compris.

Note : Structure d'accueil créée par une Circulaire du 19 décembre 1991 elle complète le réseau d'accueil constitué au milieu des années 1970 par les Centres Provisoire d'Hébergement (CPH) réservés aux réfugiés statutaires dont la vocation est reconnue, du fait même de leur statut, "à demeurer durablement en France".

CITOYENNETÉ

Déf. : Qualité de citoyen qui rend une personne apte à exercer librement l'ensemble des droits politiques attachés à cette qualité, sous réserve qu'elle ne se trouve pas privée de tout ou partie de cet exercice par une condamnation pénale (privation de droits civiques : vote, éligibilité).

Note : L'exercice de droits ne va pas en démocratie sans le respect également légitime d'obligations (obligations de vivre en respectant les lois, mais aussi les "us et coutumes" du pays, obligations fiscales, devoir de satisfaire à la fonction de membre d'un jury de Cour criminelle).

Les problèmes liés à l'intégration de communautés immigrées dans le corps politique national sont devenus de nos jours tels qu'ils conduisent à approfondir la notion de citoyenneté : il en est ainsi en Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada) comme en France et en Europe occidentale.

⁶⁹ Bastide (R), Acculturation, in Encyclopedia Universalis, 1-114 c et suivant, 1998

⁷⁰ <http://www.social.gouv.fr/html/modedemploi/vocab.htm#ETRANGER>

C.R.R.

Déf. : Commission des Recours des Réfugiés.

Note : Constituée auprès de l'OFPRA et présidée par un membre du Conseil d'Etat, la CRR a compétence pour "*statuer sur les recours formulés par les étrangers et les apatrides auxquels l'Office aurait refusé de reconnaître la qualité de réfugié*". Elle constitue, dans l'exercice de cette compétence, une juridiction administrative. Les décisions de la CRR sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

D.P.M.

Déf. : Direction de la Population et des Migrations.

Note : Créée en 1966 au sein du Ministère en charge des problèmes de la population (aujourd'hui Ministère de l'emploi et de la solidarité) la DPM a pour vocation de traiter, soit par elle-même, soit - le plus souvent - en liaison avec d'autres administrations centrales et des établissements publics dont elle assure la tutelle (FAS, OMI, etc. - voir ces sigles) les questions relatives à l'accueil et à l'intégration des immigrés, ainsi que d'assurer la gestion de l'acquisition de la nationalité française. Elle est constituée de trois sous-directions : la sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales; la sous-direction de l'accueil et de l'intégration; la sous-direction des naturalisations.

ÉTRANGER

Déf. : Personne qui ne possède pas, sur le territoire français, la nationalité française, soit qu'elle possède (à titre exclusif) une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune (apatride).

Note : Les personnes de nationalité française possédant une nationalité double ou plurielle ne sont considérées en France que comme françaises, en application d'une règle générale du droit applicable en tous pays

IMMIGRATION

Déf. : Phénomène désignant des mouvements de population d'un territoire vers un autre. Somme théorique, à un moment donné, des flux d'immigrées et des "stocks" de personnes immigrés depuis un temps déterminé sur le territoire.

Note : La notion de "population issue de l'immigration" est d'une dénomination aussi courant que délicat. On peut cependant considérer que près d'un cinquième de la population de nationalité française résidant en France est "issue de l'immigration" depuis un siècle.

L'INTERCULTURALITÉ ⁷¹

L'interculturalité n'est pas le développement séparé de groupes qui cultivent dans leur coin une identité culturelle dont ils surestiment toujours l'originalité. C'est au contraire une notion qui implique la rencontre, le partage, et inévitablement la transformation des identités culturelles en présence. Il est possible que cela fasse craindre à certains de perdre ce qu'ils pensent être le caractère original et unique de leur culture mais les sciences humaines ont montré depuis longtemps que toute culture se construit à partir d'emprunts à d'autres cultures et que son dynamisme créateur est toujours lié au syncrétisme dont elle se nourrit. Les cultures qui refusent l'échange et le mélange se sclérosent et finissent par ne plus reposer que sur la dangereuse volonté de maintenir leur « pureté originelle ».

MIGRATION

Déf. : mouvement de population d'une zone géographique à une autre.

O.F.P.R.A.

Déf. : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides.

Note : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides est un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative ; il est placé auprès du ministère des Affaires Etrangères. Sa mission est d'exercer "*la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides*" et d'assurer, "*en liaison avec les divers départements ministériels intéressés, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés en*

⁷¹ Jacques BAROU « Écart d'identité N°98 : sociétés multiculturelles & travail social » hiver 2001-2002 <http://ecid.online.fr>

France, et notamment de la Convention de Genève du 28 juillet 1951" (articles 1^{er} et 2^{ème} de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, modifiée par la loi du 11 mai 1998). L'Office accorde ou rejette les demandes de reconnaissance du statut de réfugié ; ses décisions sont susceptibles d'appel devant la Commission des Recours des Réfugiés (CRR).

O.M.I.

Déf. : Office des Migrations Internationales.

Note : Créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945 sous l'appellation d'Office National d'Immigration (ONI) et devenu OMI par le décret du 7 janvier 1988, cet établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère du travail, a le monopole de l'introduction en France de travailleurs étrangers. Il est également en charge (depuis 1988) des "opérations de recrutement en France des travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger" ainsi que de l'expatriation organisée des Français à l'étranger.

RÉFUGIÉ (STATUTAIRE)

Déf. : Qualité juridique reconnue par l'OFPRA (voir ce sigle) en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ainsi que de la loi du 25 juillet 1952 (dans sa rédaction de la loi du 11 mai 1998) à deux catégories de personnes :

- d'une part, toute personne répondant aux définitions de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;
- d'autre part, "*toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté*" (L.11.5.1998, article 29).

Note : Aux termes de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 : peut être admise au statut de réfugié toute personne qui, "*craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner*".