



**PRÉVENIR LA PRÉCARISATION DU PUBLIC DÉBOUTÉ DU
DROIT D'ASILE PAR UNE OFFRE DE SERVICE
D'HÉBERGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT**

Daniel TOURNIER

2010

caldes



Remerciements

J'adresse mes sincères remerciements à :

- la direction générale de l'association ACCES et plus particulièrement Messieurs Jean-Robert YAPOUDJIAN et Jean-Marc BELLEFLEUR qui m'ont permis d'engager cette formation,
- Madame Michèle SLAOUI, en qualité de directrice de mémoire pour ses remarques critiques et ses conseils,
- mes collaborateurs pour avoir su pallier mes absences,
- ma famille et en particulier mon épouse qui a fait preuve de patience et m'a soutenu.

Sommaire

Introduction	1
1 Evolution du droit d'asile	3
1.1 L'asile : d'un devoir sacré à un principe constitutionnel.....	3
1.1.1 La construction du droit d'asile et d'institutions spécifiques.....	4
1.1.2 L'exercice du droit d'asile moderne à l'épreuve des différentes crises.....	6
1.1.3 Une réforme du droit d'asile en demi-teinte	11
1.2 La France, terre d'asile attractive.....	12
1.2.1 Répartition des compétences en matière d'asile : l'Etat, chef de file.....	13
1.2.2 Les différentes formes de protection ouvertes.....	14
1.2.3 Les prestations d'accueil et d'intégration proposées	15
1.2.4 Un volume d'accueil en hausse à relativiser : le caractère cyclique de la demande d'asile en France	16
1.3 Les déçus du droit d'asile : circonscription de la notion de « débouté »	18
1.3.1 Une confusion des termes	18
1.3.2 La définition juridique de l'OFPPA.....	20
1.3.3 Les déboutés : « faux réfugiés » ?.....	20
1.3.4 De « faux déboutés » du droit d'asile ?.....	22
1.4 Le pôle Projet Réfugié et ses CADA : accueillir les demandeurs d'asile, « gérer » la sortie des déboutés	25
1.4.1 L'association gestionnaire.....	25
1.4.2 Le pôle Projet Réfugié	26
1.4.3 Une demande de plus en plus marquée	27
1.4.4 Une mission contrainte à l'égard des personnes déboutées	27
2 Du statut de demandeur d'asile à la précarité : nécessité d'une nouvelle offre de prise en charge	29
2.1 Des besoins premiers qui ne trouvent pas satisfaction	30
2.1.1 La perte de la sécurité de logement.....	31
2.1.2 La perte de la sécurité alimentaire.....	34
2.1.3 La restriction de la couverture maladie, la résurgence et émergence de problèmes de santé	36
2.2 Une situation de précarité morcelant l'accompagnement et compliquant l'exercice des droits	38
2.2.1 Les droits sociaux maintenus.....	39

2.2.2	Un droit au séjour possible : des reconduites inexécutables et des voies de recours mobilisables.....	39
2.3	Le dénombrement des personnes déboutées du droit d'asile	44
2.3.1	Les chiffres nationaux et départementaux.....	44
2.3.2	Les éléments relatifs aux CADA du Haut-Rhin.....	45
2.3.3	L'issue des séjours dans les cinq CADA du pôle	46
2.4	Le constat partagé.....	48
2.4.1	Quatre tendances majeures relevées par la Cellule de veille sociale	48
2.4.2	Les préconisations du Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion.....	50
3	La proposition d'une nouvelle offre de service d'hébergement et d'accompagnement à destination du public débouté du droit d'asile	53
3.1	Les ressources de l'association ACCES : un atout pour développer une nouvelle offre	54
3.1.1	Positionnement de l'association sur le territoire	55
3.1.2	Relation aux organismes financeurs	55
3.1.3	La dynamique institutionnelle	56
3.1.4	Le rapport Ressources/Incertitudes.....	58
3.1.5	La démarche de projet envisageable	59
3.2	La définition de l'offre d'hébergement et d'accompagnement	60
3.2.1	Prévisions de séjours	61
3.2.2	Accueillir et héberger : le choix de l'hébergement regroupé pour stabiliser les personnes	62
3.2.3	Développer un accompagnement qualifié des personnes déboutées du droit d'asile pour dénouer les situations	64
3.2.4	Le cadre des coopérations partenariales	66
3.3	La gestion des ressources humaines, financières et techniques	68
3.3.1	Structurer les ressources humaines	68
3.3.2	Gérer les ressources financières et techniques	71
3.4	Modalités d'évaluation de la qualité du service	74
	Conclusion	77
	Bibliographie.....	80
	Table des illustrations.....	85
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

AAE : Allocation d'Aide à l'Enfance

ALT : Aide au Logement Temporaire

AME : Aide Médicale d'Etat

AMS : Allocation Mensuelle de Subsistance

ANESM : Agence Nationale de l'Evaluation et de la qualité des Etablissements sociaux et Médico-sociaux

ATA : Allocation Temporaire d'Attente

CADA : Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile

CAF : Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions Publiques

CAI : Contrat d'Accueil et d'Intégration

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

CFDA : Coordination Française du Droit d'Asile

CHSCT : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail

CHT : Centre d'Hébergement Temporaire

CICI : Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration

CNDA : Cour Nationale du Droit d'Asile

COPIL : Comité de Pilotage

CPH : Centre Provisoire d'Hébergement

CRA : Centre de Rétention Administrative

CVS : Conseil de la Vie Sociale

DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

DGS : Direction Générale de la Santé

DIF : Droit Individuel à la Formation

DUP : Délégation Unique du Personnel

ETP : Equivalent Temps Plein

FNARS : Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale

HCR : Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies

IRP : Institution Représentative du Personnel

MIIINDS : Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire

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

OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides

OQTF : Obligation à Quitter le Territoire Français

PAF : Police Aux Frontières

PASS : Permanence d'Accès aux Soins et à la Santé

PDAHI : Plan Départemental d'Accueil d'Hébergement et d'Insertion

PHRH : Programme d'Hébergement et de Réservation Hôtelière

SAO : Service d'Accueil et d'Orientation

SURSO : Service d'Urgence Sociale de la ville de Mulhouse

Introduction

L'histoire française est traversée de flux d'immigration parmi lesquels ceux de personnes fuyant les persécutions et régimes tyranniques. Une tradition d'accueil s'est perpétrée et la réputation de la France « terre d'asile » ou « terre des droits de l'Homme » n'est plus à faire aujourd'hui. Les faits et les chiffres ne contredisent pas cette tradition : en 2009 en matière d'asile, la France est la première terre européenne d'accueil et la troisième sur le plan mondial derrière l'Afrique du Sud et les Etats-Unis.

Pour autant, la France subit régulièrement les condamnations de hautes juridictions ou d'instances qualifiées. Un dernier rapport du Conseil de l'Europe¹ relève que la façon dont sont débattues les questions d'immigration et d'intégration en France de manière publique ou privée peut encourager l'expression du racisme et de la xénophobie. Il rapporte le fait que la législation actuelle rend plus difficile la défense des droits fondamentaux des ressortissants extracommunautaires et entraîne sur plusieurs plans une précarisation de leur statut juridique en France. « La politique d'établissement d'objectifs chiffrés par le gouvernement en matière d'éloignement des non-ressortissants en situation irrégulière crée apparemment des tensions au sein de la société française et des administrations concernées et entraînerait des excès concernant la pratique en matière d'interpellation, de rétention, et de retour des étrangers. »

Pour qui veut s'y intéresser de près, il n'est pas une semaine sans que l'on évoque dans les médias la condition de ménages présents au titre de l'asile sur le territoire national et confrontés à l'absence de réponse aux besoins élémentaires, ou encore la limite d'application de certaines réglementations. Quels sont les enjeux et complexités entourant le droit d'asile ? Pourquoi la situation des ménages solliciteurs suscite-t-elle tant d'intérêt ? Entre accueil et reconduite, quelle est la réalité vécue par les personnes demandant l'asile ? Combien seront-ils à pouvoir rester en France officiellement à l'issue d'une procédure et que deviennent véritablement les autres ?

Les CADA sont les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile. Ils sont chargés d'héberger et d'accompagner les requérants du droit d'asile jusqu'à ce qu'une réponse

¹ ECRI (Commission Européenne Contre le Racisme et l'Intolérance) du Conseil de l'Europe, 2010, *Rapport de l'ECRI sur la France*, [en ligne], [visité le 28.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-IV-2010-016-FRE.pdf>

dite définitive intervienne. Pour les personnes qui obtiennent une réponse négative, l'obligation est faite de quitter le centre dans les 30 jours suivant cette réponse.

Alors qu'une part importante des déboutés du droit d'asile décide de faire valoir une nouvelle procédure et ne peut être reconduite en pays d'origine, aucune solution de prise en charge adaptée n'est véritablement organisée à la fin du séjour en CADA. Ce sont en particulier, pour le territoire du Haut-Rhin, des dizaines de nouvelles personnes chaque mois, une majorité de familles, qui sollicitent le service 115 ² afin de bénéficier d'un hébergement de secours. Leurs requêtes créent une situation de crise et de saturation au niveau du dispositif général d'hébergement d'urgence.

Si théoriquement la qualité de famille permet d'être positionné de manière prioritaire dans les orientations journalières faites par le service 115, la capacité du dispositif ne suffit à couvrir tous les besoins. D'une part, les préoccupations quotidiennes (allers et retours entre les différents lieux d'hébergement, d'alimentation et services d'urgence sociale) et l'absence de ressources, d'autre part l'usure morale et physique générée par la situation de précarité, ne permettent pas ou plus aux personnes d'engager sereinement leurs démarches administratives ou de les mener à terme. On peut retrouver ainsi après plusieurs semaines, plusieurs mois, voire plusieurs années, des ménages en errance continuant à solliciter un hébergement d'urgence dont la situation administrative et le sort sur le sol français ne sont pas tranchés.

Que faire donc de ces familles déboutées du droit d'asile qui restent sur le territoire français dans l'attente d'une réponse à leur requête ? Dans le développement qui suit, nous tentons, en premier lieu, au travers des différents éléments collectés, de mieux comprendre ce qu'est le droit d'asile et qui sont ces personnes déboutées du droit d'asile. Nous nous attachons, en second lieu, à décrire la situation vécue à l'échelle du département du Haut-Rhin et la condition traversée par les personnes déboutées. Nous avançons l'hypothèse, en troisième partie, que la mise en œuvre d'une prise en charge spécifique au sein d'un service offrant hébergement et accompagnement peut constituer une réponse pertinente à la fois aux besoins exprimés par les personnes déboutées du droit d'asile mais encore à la nécessité de délester le dispositif d'urgence de droit commun.

² Service 115 : le 115 est le numéro d'appel gratuit accessible 24h/24 et 365j/365 qui a pour mission d'informer, d'orienter et/ou héberger les personnes isolées ou en famille, sans domicile fixe

1 Evolution du droit d'asile

1.1 L'asile : d'un devoir sacré à un principe constitutionnel

L'origine et l'histoire de l'asile se confondent avec celles de l'humanité : de tout temps à jamais, les difficultés, dissensions et conflits ont conduit des hommes à s'exiler de leur terre pour trouver refuge ou meilleure situation ailleurs. L'assistance aux personnes exilées ou émigrées est ainsi un principe que l'on retrouve dans de nombreuses cultures anciennes. Le terme « asile » vient lui-même du grec « asulon » qui désignait le lieu inviolable dans lequel une personne pouvait trouver refuge.

C'est en tout premier lieu dans l'Ancien testament et plus particulièrement les livres du Pentateuque³ qu'apparaissent les premières traces d'un principe d'asile. L'expérience de l'errance vécue par le patriarche Abraham puis par le peuple d'Israël à sa sortie d'Egypte et lors de sa pérégrination durant quarante ans dans le désert inscrivent dans l'histoire de ce peuple une attention particulière à la question de l'exil et de l'accueil de l'étranger. Les lois hébraïques commandent d'accueillir, de respecter (dans ses droits), d'aider, de protéger les étrangers. Au sein du pays, des villes sont désignées comme lieu refuge : après examen des demandes, les autorités de ces villes pouvaient octroyer l'asile à des esclaves fuyant leur maître ou des personnes ayant commis des meurtres.

Dans la Grèce antique, l'asile est attaché aux sanctuaires, lieux sacrés inviolables et dédiés à une ou plusieurs divinités, regroupant des temples et des autels pour les sacrifices mais aussi des théâtres et des stades. Ils offrent droit d'asile à toute personne injustement menacée sous la condition que la demande d'asile soit déposée aux autorités de la ville dans un délai de trente jours. Dans la Rome antique, le droit d'asile est instauré en 753 avant Jésus-Christ et il permet à tout individu, libre ou esclave, d'en bénéficier.

A partir du IV^{ème} siècle, l'asile devient une prérogative de l'église⁴ exerçant sa charité à l'égard des chrétiens, débiteurs, esclaves et serfs au moment où le christianisme devient religion d'Etat. L'asile est désormais un droit canonique et religieux. Outre l'hospitalité, l'effet principal de l'asile est de suspendre les procédures judiciaires.

en indiquant notamment les établissements ou services affichant des disponibilités d'accueil dans le département.

³ Pentateuque : cinq premiers livres de la Bible ou loi de Moïse : Genèse, Exode, Lévitique, Nombres et Deutéronome

L'ordonnance de Villers-Cotterêts de François 1er en 1539 abolit le privilège de l'inviolabilité des lieux religieux. L'asile se laïcise ainsi et relève d'une attribution royale applicable en tout point du royaume en même temps qu'apparaissent les notions de légitime défense et de non extradition pour les opposants aux tyrans.

Les événements révolutionnaires de 1789 ouvrent une période à débat politique intense débouchant sur l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression », et sur l'article 120 de la Constitution de 1793, « Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans ». L'asile est plus qu'un droit d'Etat, c'est un principe fondamental inscrit dans la norme suprême qu'est la Constitution. De là s'édifie vraisemblablement la tradition d'accueil forgeant jusqu'à ce jour la réputation française.

1.1.1 La construction du droit d'asile et d'institutions spécifiques

Le XIX^{ème} siècle, marqué notamment par les guerres napoléoniennes, est à la fois traversé d'élans nationalistes et démocratiques. Tantôt terre d'asile, tantôt terre d'exil, la France se montre accueillante tout en expulsant également, elle se questionne sur la sécurité intérieure face au nombre croissant d'accueillis, le coût de prise en charge des réfugiés, leur intégration dans la société. Le droit d'asile reste peu formalisé.

Il faudra attendre le début du XXe siècle pour que le droit commence à s'institutionnaliser et s'organiser. Après le massacre des arméniens en 1915, l'arrivée de réfugiés russes s'arrachant à la révolution bolchévique, les italiens et espagnols fuyant les régimes fascistes, la Société des Nations esquisse une protection délivrant le droit de circuler, de travailler, de bénéficier de mesures financières.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les personnes déplacées se comptent par millions de personnes. La communauté internationale est meurtrie par les horreurs de la guerre et cherche à réparer par ailleurs les fautes commises⁵. Les démocraties réalisent

⁴ L'édit de Milan signé par l'empereur de Rome Constantin en 313 garantit en premier lieu protection aux chrétiens.

⁵ Jérôme VALLUY évoque un « effondrement moral » des pays libéraux d'Europe et d'Amérique face au besoin de protection non entendu de certaines populations (épisode des juifs refoulés,

que les nouveaux réfugiés ne fussent pas seulement les conflits armés mais également les violences qu'exercent sur eux les différents Etats eut égard notamment aux actions politiques engagées, à la différence de religion ou l'appartenance ethnique.

La France s'attache à promouvoir le droit d'asile et elle inscrit en 1946 dans le préambule de la Constitution de la quatrième République le principe suivant : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». Ce principe est reporté dans le préambule de la Constitution de 1958 qui prévoit, en outre, que le peuple français « proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme tels qu'ils ont définis dans la déclaration de 1789 ».

Parallèlement, sur le plan international, l'Organisation des Nations Unies dont la première assemblée générale se tient en 1946, se penche dès sa première session sur la question des réfugiés décidant d'en faire une priorité. En 1947, elle crée l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR) dont la charge est d'octroyer le statut de réfugié. Pour la première fois, une institution est exclusivement destinée au secours des réfugiés, son but n'est plus le rapatriement dans le pays d'origine, mais plutôt la réinstallation dans un pays tiers. Cette démarche va de paire avec l'effort de reconstruction des pays européens ayant besoin de main d'œuvre abondante.

Le 10 décembre 1948, 48 pays signent la Déclaration universelle des droits de l'homme qui énonce que : « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Le texte ne possède cependant qu'une portée relative sans cadre juridique contraignant. En 1949, est décidé la création d'un Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) devant remplacer, le 1^{er} janvier 1951, l'OIR. Son rôle est double : assurer d'une part une protection internationale aux réfugiés (en veillant au respect par les Etats des normes internationales), rechercher d'autre part des « solutions permanentes aux problèmes des réfugiés, en aidant les gouvernements, et, sous réserve de l'approbation des gouvernements intéressés, les organisations privées, à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales »⁶.

Quelques mois après, un texte de référence définissant le terme de réfugié est signé par 26 pays dont la France : il s'agit de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Ce texte

p145-148) dans : VALLUY J., 2009, *Rejet des exilés – le grand retournement du droit d'asile*, Editions du croquant, 382p.

⁶ Article 1 des statuts du HCR – Source <http://www.ofpra.gouv.fr>

est désormais le principal cadre juridique de référence du droit d'asile. La Convention définit les modalités selon lesquelles un État doit accorder le statut de réfugié aux personnes qui en font la demande, ainsi que les droits et les devoirs de ces personnes. Est stipulé qu'un réfugié est une 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 de son 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 ».

L'article premier de cette même convention⁷ énonce que « les Etats signataires s'engagent à accorder le statut de réfugié à tout étranger relevant des conditions imposées par la Convention et à ne pas renvoyer des réfugiés contre leur gré dans un pays où ils risquent la persécution ». La France ratifie la Convention de Genève le 23 juin 1954. Le protocole de New-York du 31 janvier 1967 élargit le champ d'application de la Convention à toute personne déplacée dans le monde, alors qu'initialement la Convention se limitait aux personnes circulant en Europe. Les deux textes définissent ainsi de manière universelle le terme de réfugié et les obligations qui s'y rattachent.

La loi n° 52-893 du 23 juillet 1952 crée l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et sa juridiction d'appel, la Commission des Recours des Réfugiés (CRR devenue désormais CNDA, Cour Nationale du Droit d'Asile). L'Office est chargé d'examiner les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié et d'exercer la protection juridique et administrative des réfugiés (en délivrant notamment de nouveaux documents d'état civil et administratifs).

1.1.2 L'exercice du droit d'asile moderne à l'épreuve des différentes crises

De nombreux conflits émaillent la seconde partie du XX^{ème} siècle et des vagues de dizaines de milliers de personnes demandent protection, obligeant l'Etat français à préciser et affiner toujours plus le cadre réglementaire de l'accueil. Les crises économiques aidant, les notions d'asile et d'immigration sont volontiers de plus en plus fréquemment rapprochées. Le regard sur l'asile évolue, la nécessité de protection est relativisée et les gouvernements européens se dotent d'instruments de coopération et d'harmonisation des pratiques visant la maîtrise des flux. Les politiques dessinées mettent par ailleurs désormais régulièrement la focale sur les personnes déboutées du droit

⁷ Article 1^{er}, section A, paragraphe 2

d'asile dont le séjour n'est plus autorisé. A la fin du XXème siècle, on parle d'extinction possible du droit d'asile.

A) Les afflux de demandeurs d'asile

De 1951 à 1967 (ou de la Convention de Genève au Protocole de New-York), les personnes obtenant le statut de réfugié sont originaires à 98% d'Europe, essentiellement espagnols, russes, arméniens, polonais, hongrois et yougoslaves. Si les années 1960 sont traversées par les guerres de décolonisation d'Afrique, les personnes s'exilent de manière temporaire souvent en terre voisine, le temps que les conflits s'estompent. Mais lorsqu'elles viennent jusqu'en Europe, elles ne sont pas naturellement perçues comme personnes à protéger. S'établit implicitement à cette période une hiérarchisation d'un point de vue moral entre des « bons réfugiés » plutôt européens et des moins bons venant d'un autre « camp »⁸ quel qu'il soit, souligne Nicolas GOURMAUD.

A la mise en œuvre du protocole de New-York, les Etats occidentaux commencent à fermer leurs frontières, la France craint de son côté un afflux soudain de demandeurs d'asile en provenance d'Afrique. Les taux de rejet de l'OFPRA suivent une évolution importante à la hausse.

Les années 1970 sont marquées par les crises asiatiques et sud-américaines (notamment guerre civile au Pakistan, coup d'Etat du général Pinochet, renversement de Salvador Allende, exode des boats-people vietnamiens). La tendance au rejet de l'asile est ralentie par l'accueil généreux réservé aux asiatiques, même si la France décide d'appliquer une politique de quotas : 10 000 réfugiés par an.

A la fin des années 1980, l'éclatement du bloc URSS engendre des tensions et des déplacements en particulier de populations tchétchène et arménienne/azerbaïdjanaise. L'opposition fratricide au Rwanda pousse encore en 1994 des milliers de personnes vers l'exode. Plus près de nos frontières, l'ex-Yougoslavie se morcelant développe de nombreux conflits en 1999 et l'afflux massif vers l'ouest de l'Europe est rapide et continu jusqu'à nos jours. Dans les années 2000, les africains (notamment de la République Démocratique du Congo et de l'Angola) continuent à solliciter fortement l'asile en France, de même que les afghans et les irakiens.

⁸ GOURMAUD Nicolas, 2005, *Histoire de l'asile en France* [en ligne], [visité le 26/06/2010], disponible sur Internet : <http://www.fasti.org/spip.php?article370>

En près de 60 années de traitement de l'asile, la France voit ainsi notablement évoluer les flux de réfugiés. L'opinion publique transposée en décisions politiques apprécie de manière très variable ces différents flux.

B) De crises économiques en crises de l'asile : amalgame entre immigration et asile

Sans évoquer la dernière crise économique amorcée elle-même par la crise des « subprimes » américaines durant l'été 2007 et pour laquelle nous ne pouvons encore mesurer les effets sur l'asile, les deux crises majeures connues en 1974 et 1979 ont sans aucun doute porté davantage attention sur les migrations et la manière dont on a décidé d'octroyer l'asile.

Un certain nombre d'auteurs spécialistes de l'immigration ou de l'asile⁹ évoquent la dichotomie existante entre l'avant-crise de 1973-1974 et l'après-crise. L'immigration jusqu'ici acceptée et perçue comme utile devient maintenant pesante. Alors qu'il était admis que le titre de séjour était délivré assez facilement aux étrangers se maintenant sur le sol français, la France ferme ses frontières en juillet 1974 et fait paraître un ensemble de décisions restreignant la politique d'immigration (seuls les regroupements familiaux sont désormais autorisés). Ces décisions sont accueillies comme une conséquence logique du premier choc pétrolier, la hausse du chômage exacerbe en effet les tensions sur le marché du travail entre main d'œuvre nationale et main d'œuvre étrangère. Le mythe de « l'immigration zéro » émerge dans cette période : par un arsenal réglementaire à maintes reprises modifié, la France s'engage dans une lutte pour la maîtrise des flux migratoires.

Parallèlement se mettent en place les premières mesures tentant de favoriser ou convaincre les étrangers de quitter le territoire pour se réinstaller dans leur pays d'origine (aides financières au retour, aides à la réinsertion au pays).

A partir de cette première crise, le taux de rejet OFPRA des demandes d'asile en France s'accroît nettement, il triple en 5 ans (de 1976 à 1980). Des milliers d'étrangers sont par ailleurs « expulsés » de 1979 à 1981.

⁹ VALLUY J., 2009, *Rejet des exilés – le grand retournement du droit d'asile*, Editions du croquant, 382p. , se réfère à des auteurs comme Gérard NOIRIEL, Luc GEGOUX, ...

La seconde choc pétrolier démarre au début des années 1980. Luc GEGOUX¹⁰ parle d'une crise profonde du droit d'asile concomitante à la crise économique en évoquant trois phénomènes conjugués : l'accroissement de la demande d'asile (elles triplent en cinq ans et culminent à 61 000 en 1989), l'augmentation du taux de rejet de l'OFPRA (35 à 72% entre 1984 et 1989), l'allongement de la durée de traitement des dossiers par l'OFPRA (plusieurs années).

Dans l'amalgame entre immigration et asile, on estime que la procédure d'asile souffre d'un détournement, qu'elle est utilisée par des « faux réfugiés » pour contourner le renforcement des mesures d'endiguement de l'immigration économique, pour obtenir le droit au séjour et au travail, et pour éviter les reconduites. Danièle LOCHAK¹¹ expose le fait que la France entre alors dans une logique de répression et que la gauche, qui est au pouvoir à ce moment là, ne peut échapper à cette démarche qui relativise les droits des personnes (création des centres de rétention en 1983). Les demandes d'asile sont caractérisées comme infondées et basées sur des considérations économiques, ces considérations étant exclues du champ d'application de la Convention de Genève. Luc Gegoux rappelle pour autant qu'entre 1980 et 1990 le nombre de réfugiés dans le monde passe de 8,2 à 17,2 millions, le HCR reconnaissant des motifs légitimes à la requête d'asile.

La France des années 1990 traverse une troisième crise de l'asile qui n'est pas rattachée directement à une nouvelle crise économique mais qui se produit plutôt dans la prolongation de la seconde crise et du train de mesures restrictives adoptées. Dans un entretien datant de l'année 1991 que rapporte partiellement Luc GEGOUX¹², un diplomate ayant occupé de très hautes fonctions dans le domaine de l'asile développe une théorie justifiant le rejet des demandes d'asile. Ses propos illustrent les positions rencontrées plus globalement dans le traitement de l'asile à cette période. En situation de crise économique dit-il, il convient tout d'abord d'appliquer strictement les textes et de « réserver au petit nombre de cas démontrables le bénéfice du statut de réfugié¹³ ». Il ajoute que le véritable asile est celui qui n'est pas doublé d'une recherche d'amélioration économique. Il prend l'exemple de l'immigration turque d'origine kurde qui, en raison des

¹⁰ GEGOUX L., 1999, La remise en cause du droit d'asile en France [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers4/010017909.pdf, 18 p.

¹¹ Danièle LOCHAK, professeur de droit et présidente du GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés). Article du Monde diplomatique du mois de novembre 2007 : « Bons étrangers » et mauvais « clandestins », <http://www.monde-diplomatique.fr/1997/11/LOCHAK/9487> le 25/06/2010

¹² Luc GEGOUX, *ibid*

violences subies, a vocation à l'asile en se déplaçant vers les régions occidentales de la Turquie. Cette même migration kurde se transforme en émigration économique lorsque les personnes décident de franchir les frontières et de se diriger vers l'Allemagne, la Suède ou la France. Cette approche introduit un nouveau palier réducteur dans les possibilités d'obtenir l'asile.

En 1991, le droit au travail pour les demandeurs d'asile est supprimé, les demandeurs d'asile n'ont donc plus vocation à s'installer durablement. Cette même année, on décide d'opérer une distinction dans les centres d'accueil entre personnes ayant demandé l'asile et personnes l'ayant déjà obtenu en créant, pour les demandeurs, les CADA (Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile). En 1992, on valide le principe de l'intervention policière dans ces centres lorsque les personnes obtiennent une réponse négative. Toujours en 1992, on légifère sur la possibilité d'introduire une procédure expresse d'examen d'asile en 48 heures à la frontière qui peut être suivie d'un refoulement en cas de rejet de la demande. Le taux de rejet de l'OFPRA atteint dans cette décennie des niveaux très forts (93% en 1990, 92% en 1995, 91% en 1997¹⁴).

Consécutivement, le nombre de personnes déboutées du droit d'asile présentes sur le territoire français augmente et l'on assiste aux premières manifestations en faveur des « sans-papiers » dont la plus médiatisée aura sans doute été celle de l'église Saint-Bernard en 1996. L'opinion publique française distingue les limites des dispositifs existants : alors qu'ils n'ont plus le droit au séjour sur le sol français, un certain nombre de « sans-papiers » issus de la demande d'asile ne peuvent pour autant être reconduits, faute d'autorisation administrative.

C) L'eupéanisation des politiques de l'asile : la « forteresse européenne »

Avec la construction de l'Union Européenne et le principe de libre circulation des individus, les Etats considèrent qu'il convient de se doter d'une politique cohérente, unifiée et distincte s'agissant de la demande d'asile. De 1990 à 2008, les européens jettent les bases d'un régime commun en énonçant des règles concernant l'identification¹⁵ des demandeurs d'asile, la détermination de l'Etat responsable de l'asile¹⁶, les normes

¹³ La Convention de Genève n'impose pas de démonstration.

¹⁴ Rapport d'activité de l'OFPRA, année 2003.

¹⁵ Eurodac : partage d'un fichier d'empreintes européen des étrangers extra communautaires

¹⁶ Règlements Dublin I et II du 15 juin 1990 et 18 février 2003 : le premier Etat traversé ou le premier Etat sollicité doit être l'Etat responsable de la demande d'asile.

minimales d'accueil des demandeurs d'asile¹⁷, les procédures d'octroi et de retrait d'une protection¹⁸, les conditions de bénéfice d'une protection¹⁹, les conditions de rétention²⁰, la mise en place d'une procédure unique et la création d'un bureau d'appui européen à la demande d'asile²¹.

Après presque 20 années de travaux visant l'harmonisation européenne et au moment où la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union Européenne, le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies émet en 2008 un communiqué soulignant les défaillances, incohérences et fortes disparités de la politique d'asile européenne. Par une série de constats et de recommandations, il invite l'Union Européenne à rebâtir et à revenir à une politique d'asile centrée sur le besoin de protection des réfugiés tels que décrits dans la Convention de Genève et non l'endiguement le plus efficace possible des flux de demandeurs d'asile.

1.1.3 Une réforme du droit d'asile en demi-teinte

50 ans après la création de ses institutions, le droit d'asile subit une modification substantielle entre les années 2003 et 2008. La démarche érigée au rang de réforme introduit à la fois des garanties supplémentaires pour l'examen de la demande d'asile et les demandeurs mais encore une série de mesures contraignantes limitant l'accès à la protection. Elle est notamment marquée par la création d'un code spécifique en 2005 (le CESEDA, Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile) et la création

¹⁷ Directive européenne « Normes minimales d'accueil » du 27 janvier 2003 : à la suite du Conseil européen de Tampere, il est défini des conditions minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile afin de leur assurer un niveau de vie digne, d'accorder des conditions de vie comparables dans tous les États membres et afin de limiter les mouvements secondaires (information, titre de séjour, examen médical, scolarisation, travail, hébergement, assistance médicale, protection des mineurs, soins des personnes victimes de torture ou violence, recours devant une instance juridictionnelle).

¹⁸ Directive européenne « Procédure statut de réfugié » du 1^{er} décembre 2005 : définit des normes communes concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié (dépôt d'une demande, information sur la procédure, organisme examinateur, interprétariat, entretien individuel et confidentiel, accès au rapport d'audience, assistance judiciaire, notion de « pays sûr », procédure prioritaire, demande irrecevable, recours)

¹⁹ Directive européenne « Protection » du 29 avril 2004 : définit les conditions pour bénéficier du statut de réfugié ou d'une protection internationale : définition de l'acte de persécution, recensement des motifs de persécution, définition de la protection subsidiaire.

²⁰ Directive européenne « Retour » du 18 juin 2008 : Autrement appelée « directive de la honte » par les associations : allongement de la durée de rétention possible jusqu'à 18 mois (et rétention possible des mineurs), double peine des reconduits par interdiction de territoire de 5 ans.

²¹ Pacte immigration européen du 16 octobre 2008 : Le Pacte s'appuie sur le concept d'immigration "choisie" : facilitation de l'installation de travailleurs hautement qualifiés, renforcement de la lutte contre l'immigration illégale (contrôle renforcé aux frontières de l'Europe), augmentation du nombre d'expulsions avec vols de rapatriement conjoints aux États, abolition des régularisations massives, prévision d'une procédure d'asile unique en 2010 avec un bureau d'appui européen.

d'un Ministère spécifique au mois de mai 2007 en charge des questions d'immigration, d'asile, d'identité nationale, d'intégration et de co-développement.

La Coordination Française du Droit d'Asile²² relève dans un premier bilan de la réforme dressé en mars 2007²³ plusieurs améliorations notables : la création d'une nouvelle forme de protection désignée « protection subsidiaire », la prise en compte des persécutions non étatiques, la transformation de la CRR en CNDA et son nouveau positionnement plus indépendant sous la tutelle du Conseil d'Etat et non plus de l'OFPRA, l'allongement de la durée d'indemnisation financière des demandeurs d'asile, la mise en œuvre d'un dispositif d'accueil en CADA réactif.

Elle mentionne en revanche une liste de nouveaux obstacles entravant le parcours des requérants : la création d'une liste de pays d'origine dits « sûrs²⁴ » dont les ressortissants sont renvoyés à une procédure d'asile accélérée excluant du bénéfice de prestations sociales et n'autorisant pas le séjour durant la phase d'appel, l'observation du principe « d'asile interne²⁵ » à chaque pays, le raccourcissement des délais de dépôt du dossier d'asile, l'intensification des procédures Dublin²⁶ qui peuvent s'étaler sur plusieurs mois et ne pas permettre non plus l'octroi de prestations sociales, la multiplication en phase d'appel des décisions de rejet par ordonnance par la CNDA sans même que les demandeurs soient entendus, les différentes exigences administratives auxquelles sont soumis les demandeurs disposant de peu d'informations et d'aides.

1.2 La France, terre d'asile attractive

De par son histoire, sa tradition, sa constitution, ses propos et ses actes, la France véhicule l'image d'une nation défendant les droits de l'homme. Au-delà de cette réputation, elle offre une organisation, un accueil, des prestations qui ne manquent pas d'attirer pour les candidats à l'exil contraint ou choisi.

²² La Coordination Française du Droit d'Asile (CFDA) est un collectif d'organisations nationales et internationales défendant le droit d'asile telles qu'Amnesty International, la Ligue des Droits de l'Homme, l'association France Terre d'Asile, ...

²³ Au moment où elle établit ce bilan, la généralisation du bénéfice de l'aide juridictionnelle en appel devant la CNDA (qui constitue une amélioration notable) n'est pas encore mise en œuvre.

²⁴ Un pays est dit « sûr » « *s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* ». Depuis le mois de novembre 2009, la liste comporte 17 pays.

²⁵ Asile interne : il est considéré qu'il peut se trouver à l'intérieur des frontières d'un même pays des zones ou régions de repli dans lesquelles la personne cesse d'être en danger.

²⁶ La procédure Dublin vise la recherche de l'Etat européen responsable de la demande d'asile. Il arrive dans les faits que cette procédure empêche le dépôt d'une demande d'asile.

1.2.1 Répartition des compétences en matière d'asile : l'Etat, chef de file

La prise en charge des demandeurs d'asile est avant tout une prérogative de l'Etat. C'est le Préfet de chaque département qui est compétent pour enregistrer la demande d'asile des personnes, proposer une offre de prise en charge en CADA, autoriser l'activité des lieux d'accueil tels que les plate-formes d'accueil des demandeurs d'asile et les centres d'hébergement CADA, les financer et les contrôler, notifier les fins de séjour en France aux personnes et organiser les reconduites aux frontières, le cas échéant ordonner une régularisation. Il supervise et coordonne pour cela dans chaque département les interventions :

- ✓ du service des étrangers de la préfecture
- ✓ de la DDCSPP²⁷ (en charge d'organiser la délivrance des prestations sociales, de gérer la plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile, les centres d'accueil d'urgence, les CADA, le 115)
- ✓ de l'OFII²⁸ (cet office est plus particulièrement chargé de la gestion du Contrat d'accueil et d'Intégration, des aides au retour dans le pays d'origine et de la supervision des plate-formes d'accueil)
- ✓ de la Police Aux Frontières (PAF) et du ou des Centres de Rétention Administrative (CRA).

L'Etat est également compétent au travers de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) pour apprécier le bien-fondé des dossiers de demandes d'asile. Si l'étranger n'obtient pas gain de cause auprès de cet office, il peut s'adresser à la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) qui examinera en tant que juridiction indépendante et en seconde instance son recours.

Le Président du Conseil Général conserve à l'égard des mineurs une compétence de protection délivrant le cas échéant des prestations de secours financier pour les familles (Allocation d'Aide à l'Enfance, paiement de nuitées d'hôtel), diligentant des enquêtes, mettant en œuvre le cas échéant des mesures d'aide éducative ou de placement.

Les communes exercent également un devoir de solidarité à l'égard des plus indigents parmi lesquels les demandeurs d'asile domiciliés par l'adresse d'un organisme situé sur le

²⁷ DDCSPP : ancienne DDASS devenue Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

territoire de la commune (adresse d'une association ou du CCAS ²⁹). La solidarité peut concrètement prendre la forme d'une mise à l'abri par paiement de nuitées d'hôtel, d'une aide financière ponctuelle (paiement de photos, de billets de transports pour réaliser des soins ou se rendre auprès des administrations, de cantines, etc.).

Les associations de terrain quant à elles, en fonction de leur projet et de leurs moyens, subventionnées ou non par l'Etat, peuvent proposer une aide alimentaire, des consultations médicales ou psychologiques gratuites, une aide administrative et du conseil juridique, des aides financières, des services d'accueil de jour (bagagerie, douches, ...). Certaines associations œuvrent plus particulièrement à la défense des droits des demandeurs d'asile et les dernières actions en justice introduites auprès du Conseil d'Etat dénonçant le défaut de prise en charge en hébergement des demandeurs ont produit, en vertu du nécessaire respect de la directive européenne³⁰ relative aux normes minimales d'accueil, la condamnation de plusieurs préfectures à fournir aux intéressés des solutions permettant de se loger.

1.2.2 Les différentes formes de protection ouvertes

La France ouvre trois types de protection : le statut de réfugié, la protection subsidiaire et le statut d'apatride.

Le statut de réfugié, permettant l'obtention d'une carte de résident de 10 ans, est délivré en vertu de trois fondements :

- ✓ l'asile conventionnel : il relève de l'application de la convention de Genève qui précise qu'est reconnue réfugiée « 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 de son 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 ».
- ✓ l'asile constitutionnel : il est relié à l'article 4 du préambule de la Constitution de 1946 et est attribué à « toute personne persécutée pour son action en faveur de la liberté ».

²⁸ OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

²⁹ CCAS : Centre Communal d'Action Social

³⁰ Directive « Normes minimales » relative à des normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union Européenne - 2003/9/CE

- ✓ le mandat du HCR : une personne ou un groupe de personnes peuvent bénéficier d'une protection du HCR dans leur pays, cette protection est transférable en France.

La protection subsidiaire est attribuée à l'étranger qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié et qui établit qu'il est exposé dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :

- ✓ la peine de mort,
- ✓ la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants,
- ✓ et s'il s'agit 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.

Elle confère un droit à délivrance d'une carte de séjour d'une durée d'un an et doit faire l'objet d'une nouvelle demande à chaque échéance.

Le statut d'apatride est octroyé à la personne qu'aucun pays ne considère comme son ressortissant en application de sa législation. Il concerne uniquement les étrangers sans nationalité. L'apatridie peut être la conséquence par exemple :

- ✓ des contradictions entre plusieurs lois de nationalité,
- ✓ de la défaillance ou de l'inexistence des registres d'état civil dans certains pays,
- ✓ de l'application stricte du droit du sang et du droit du sol dans certains pays.

Le statut acquis autorise un séjour d'un an renouvelable.

Au total en 2009, près de 1 demandeur sur 3 obtient gain de cause dans ses requêtes avec un taux d'accord global de 29,4% (publication du rapport d'activité de l'OFPRA).

.

1.2.3 Les prestations d'accueil et d'intégration proposées

La France a organisé depuis longtemps son dispositif d'accueil, d'accompagnement et d'intégration des demandeurs d'asile et réfugiés. Cette organisation permet assurément à la France d'honorer sa tradition d'accueil. Les prestations développées ne manquent pas d'attractivité pour les requérants originaires de pays dans lesquels le système social est parfois très peu structuré pour ne pas dire inexistant.

Les demandeurs d'asile bénéficient en France :

- ✓ de l'accès aux soins : outre la possibilité d'être soigné dans les services d'urgence hospitaliers ou dans les services d'association ayant développé des

accueils gratuits tels que la Croix-Rouge ou Médecins du Monde, avec le premier titre de séjour provisoire s'ouvre le droit à la Couverture Maladie Universelle.

- ✓ de l'hébergement : dès réception de l'Autorisation Provisoire de Séjour (APS), le demandeur d'asile a droit avec sa famille à un hébergement en CADA. Cet accueil est proposé durant toute la durée de la procédure, y compris lors de la période de recours. Avant l'entrée en CADA, l'Etat a la charge de pourvoir à l'hébergement d'urgence des ménages demandant d'asile.
- ✓ d'aides financières : dans l'attente d'être accueilli en CADA, il est perçu une allocation dite « Allocation Temporaire d'Attente » versée par le Pôle Emploi d'un montant de 10,67 € pour chaque adulte par jour. Une fois admis en CADA, l'ATA est supprimée et remplacée par l'AMS (Allocation Mensuelle de Subsistance : montant de 201 € par mois pour une personne isolée, 493 € pour une famille de 4 personnes).
- ✓ d'une information et d'un accompagnement : dispensés par les plate-formes d'accueil avant l'admission en CADA, puis ensuite par les intervenants sociaux des CADA.

Les personnes obtenant une réponse favorable à leur demande d'asile bénéficient en France :

- ✓ de droits similaires aux nationaux (notamment du droit de travailler, d'être assisté en cas de besoin - Revenu de Solidarité Active, d'être hébergé) à l'exception du droit de vote.
- ✓ d'un accompagnement à l'intégration (positionnement linguistique, cours de français, bilan de compétences, journées d'information sur la vie citoyenne) dans le cadre du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI).
- ✓ d'un rattrapage des allocations familiales à compter du jour de leur entrée sur le territoire français dans la limite de 24 mois.

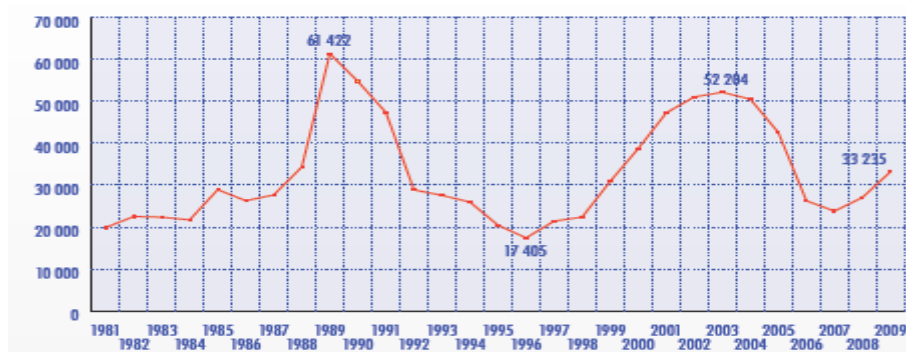
1.2.4 Un volume d'accueil en hausse à relativiser : le caractère cyclique de la demande d'asile en France

Le rapport du HCR pour l'année 2009 indique que le nombre de personnes placées sous son mandat est de 43,3 millions dans le monde. Ce chiffre rassemble l'évaluation du nombre de personnes réfugiées, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées (à l'intérieur d'un même pays). Les réfugiés sont au nombre de 15,2 millions dont un tiers de

réfugiés palestiniens. Le rapport du HCR révèle que seuls 251 000 réfugiés sont rentrés en 2009, soit le chiffre le plus faible enregistré depuis 1990³¹. Ce chiffre est à considérer en regard de la norme établie au cours de la dernière décennie, soit environ 1 million de rapatriés chaque année.

S'agissant des demandeurs d'asile, le nombre de nouvelles demandes dans le monde avoisine le million (922 000) sur 159 pays ou territoires dont 777 000 ont été traités directement par les Etats (le reste étant traité conjointement ou unilatéralement par le HCR). L'Afrique du Sud ayant reçu plus de 220 000 demandes est le premier pays de destination pour l'asile dans le monde. Viennent ensuite les Etats-Unis avec 47 900 demandes, la France avec 42 100 nouvelles demandes, l'Equateur avec 35 500 demandes, le Canada avec 34 000 demandes et le Royaume Uni avec 29 800 nouvelles demandes. La demande dans les 44 pays industrialisés retenus est quant à elle stable à 377 000 demandes en 2009. L'Office européen des statistiques Eurostat³² indique que l'Union Européenne a enregistré 260 000 demandes d'asile, ce qui correspond en moyenne à 520 demandeurs d'asile par million d'habitants (740 pour la France).

La France est ainsi en 2009 le premier pays d'accueil européen devant le Royaume-Uni avec 47 686 demandeurs d'asile (mineurs accompagnants et réexamens compris) dont 33 235 primo demandeurs. Les flux de demandeurs d'asile repartent à la hausse après une baisse de 52 200 en 2003 à 23 500 en 2007. La hausse entre 2008 et 2009 est de 12%. Comme le montre le graphique produit par l'OFPRA, la demande d'asile française a donc un caractère cyclique.



Graphique 1 : Evolution de la demande d'asile en France entre 1981 et 2009 (hors mineurs accompagnants).

Source : rapport OFPRA 2009.

³¹ Ce chiffre est à considérer en regard de la norme établie au cours de la dernière décennie, soit environ 1 million de rapatriés chaque année.

³² Tribune de Genève, 2010, *Près de 75% des demandes d'asile dans l'UE rejetées en 2009* [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.tdg.ch/75-demandes-asile-ue-rejetees-2009-2010-05-04>

Les provenances des demandeurs sont respectivement, par volume : le Kosovo, le Sri Lanka, l'Arménie, la République Démocratique du Congo, la Russie, la Turquie. A l'inverse de l'U.E, la France reçoit très peu d'afghans et de somaliens. Les demandes d'asile sont concentrées à 69% sur 5 régions: Ile de France (44%), Rhône-Alpes (10%), DOM-COM (6%), PACA (5%) et Alsace (4%). 21,75% des demandes ont obtenu une réponse favorable en 2009, principalement les irakiens, somaliens érythréens, maliens, sénégalais, éthiopiens, iraniens, rwandais et afghans.

L'OFPRA estime à 152 000 le nombre de personnes placées sous sa protection au 31 décembre 2009 (hors mineurs accompagnants), soit selon Anicet le Pors³³, « environ son poids démographique relatif dans le monde ; c'est la moitié du Royaume Uni, le quart de l'Allemagne. La France est donc loin d'accueillir toute la misère du monde. Et si elle en prend une part, celle-ci reste modeste. »

1.3 Les déçus du droit d'asile : circonscription de la notion de « débouté »

1.3.1 Une confusion des termes

Le droit d'asile est un domaine certes médiatisé mais en réalité très peu connu, et pour qui veut s'y intéresser, l'enchevêtrement des procédures, des statuts et des conditions administratives paraît relativement complexe. Cette complexité participe ainsi certainement à la confusion rencontrée entre les différents termes et notions employés. Demandeurs d'asile, immigrés, déboutés, sans-papiers, faux réfugié, clandestins sont des termes utilisés souvent indifféremment. Avant de définir plus précisément la notion de « débouté », nous tentons d'apporter ici quelques précisions.

En premier lieu, au sens étymologique, « **étranger** » vient du latin extraneus qui signifie extérieur, du dehors. Au sens juridique, c'est « une personne résidant en France qui n'a pas la nationalité française³⁴ ». **L'immigrant** est « une personne qui vit en France mais qui est née dans un pays étranger³⁵ », **l'immigré** est une « personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français

³³ Phrase extraite d'un article du blog d'Anicet le Pors, juge à la CNDA, références : <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2010/06/23/droit-dasile-en-danger-ceri-22-juin-2010/>

³⁴ Le COMEDE, Prise en charge médico-psycho-sociale des migrants/étrangers en situation précaire, guide pratique, 2008, 567 p.

³⁵ Haut Conseil à l'Intégration, <http://www.hci.gouv.fr/rubrique>

de façon durable ». Un immigré a pu, au cours de son séjour en France, acquérir la nationalité française.

Un **demandeur d'asile** est un individu qui recherche une protection en tant que réfugié, même s'il n'a pas été formellement reconnu comme tel. Ce terme désigne d'ordinaire une personne qui attend encore que les autorités se prononcent sur sa demande de statut de réfugié, il a donc déposé auprès de l'OFPRA ou de la CNDA un dossier. L'absence de reconnaissance officielle ne diminue pas ses droits à la protection en vertu du droit international relatif aux réfugiés.

A l'issue de l'examen du dossier, si l'on estime que cette personne ne requiert pas une protection internationale, elle se retrouve dans la même situation que les étrangers en situation irrégulière et peut être reconduite. (...).

Un **réfugié** ou **réfugié statutaire** est une personne qui s'est vu reconnaître administrativement la qualité de réfugié par un Etat au terme d'une requête en demande d'asile. Cette qualité est étendue aux membres de la famille séjour et protection sociale.

La frontière entre les deux termes « **sans-papier** » et « **clandestin** », est mince. Ils désignent tous deux la situation irrégulière d'un étranger, dépourvu de titre de séjour en règle sur le territoire national d'un Etat. Cette situation peut intervenir de multiples façons: soit après être entré de façon clandestine sur le territoire national, soit pour être demeuré sur le territoire après expiration de la durée de validité du titre de séjour, soit encore, dans le cas d'une personne née de parents immigrés sur le territoire national, parce que la demande de naturalisation n'a pas été effectuée à l'acquisition de la majorité légale³⁶. Le terme de « clandestin » n'a pas de définition établie. On peut cependant se risquer à envisager sa distinction dans le fait qu'il exprime le caractère anonyme, caché ou voilé de la situation d'un sans-papier, la volonté de « se faire oublier » ou de disparaître, ne dit-on pas : « partir dans la clandestinité » ?

Etymologiquement, le terme « **débouté** » vient du francique « *bōtan* » *qui veut dire* « frapper, pousser », débouté veut dire « bouter hors », « pousser ou jeter hors ». Pour le Petit Larousse, le terme désigne le « plaideur dont la demande en justice est rejetée ».

³⁶ Complément de définition tiré du site Wikipedia « l'étranger en situation irrégulière », [http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tranger en situation irr](http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tranger_en_situation_irr%C3%A9guli%C3%A8re)

1.3.2 La définition juridique de l'OFPRA

En France, l'étranger qui demande l'asile doit solliciter l'Etat au travers de l'OFPRA. S'il n'obtient pas gain de cause auprès de cet office, il peut s'adresser à la CNDA qui examinera en seconde instance son recours.

La définition la plus stricte du terme « débouté » est fournie par l'OFPRA :

« Est déboutée du droit d'asile toute personne dont la demande a été définitivement rejetée par l'OFPRA et par la CNDA et qui a épuisé toutes les voies de recours. Le nombre de déboutés comprend donc :

- ✓ les demandeurs d'asile rejetés par l'OFPRA qui n'ont pas fait de recours,
- ✓ les demandeurs d'asile rejetés par l'OFPRA et dont le recours a été rejeté ou jugé irrecevable par la CNDA.

Un demandeur d'asile rejeté définitivement n'est plus considéré comme un débouté s'il fait une demande de réexamen ultérieure. En cas de rejet de sa demande de réexamen, il sera considéré comme débouté à la date de son dernier rejet. »

1.3.3 Les déboutés : « faux réfugiés » ?

Jérôme VALLUY, ancien juge de la CNDA et professeur de science politique à l'université Sorbonne Paris 1, observe que les personnes dont la demande d'asile a été rejetée ne sont pas appelées « faux réfugiés » ou « faux demandeurs » mais « déboutés ». De façon abstraite, il peut exister une distinction d'ordre sémantique entre le « faux réfugié » politique et le « débouté » administratif. Le « faux réfugié » est potentiellement une menace, un sujet d'inquiétude, un fraudeur présentant un récit contrefait de persécutions et abusant du droit d'asile, un parasite envahisseur vivant des miettes de prospérité du pays d'accueil³⁷. Le débouté n'est pas un objet de haine, il disparaît simplement dans « la foule anonyme des monceaux de dossiers rejetés avec quelque fois le sentiment amer d'une possible erreur dont la portée exacte est difficile à connaître ».

Dans la réalité des perceptions sociales, la distinction peut néanmoins s'estomper et les deux notions se confondre. Jérôme VALLUY³⁸ affirme que les discours politiques et les mass-médias ont façonné depuis plus de 30 années les croyances qui prédominent. Les

³⁷ Jérôme VALLUY dans *Rejet des exilés, le grand retournement du droit d'asile*, Editions du croquant, janvier 2009, 382 p., p. 224

³⁸ Ibid

déboutés véhiculent malgré eux une image fort dépréciée à bien des égards dépassant les frontières de notre pays.

Pour Maxime TANDONNET³⁹, conseiller pour l'immigration au cabinet de Nicolas Sarkozy en 2005-2006, la majorité des demandeurs d'asile engagent la procédure de demande non pour obtenir l'asile, mais pour obtenir les avantages que leur donne cette procédure : droit de résidence temporaire en France pendant l'instruction du dossier (sans assignation à résidence comme en Allemagne), droits sociaux, faible risque de reconduite pour les demandeurs déboutés (qui constituent la majorité des demandeurs) qui restent sur le territoire français, probabilité de régularisation au bout d'un certain temps.

Si pour nombre d'autres, les raisons économiques de fond sont invoquées de manière récurrente pour expliquer l'échec des procédures d'asile et le nombre important de personnes déboutées, l'opposant politique de Tony Blair, Duncan Smith, n'hésite pas en 2003 à parler de raisons criminelles ou terroristes⁴⁰. La même année, le ministre français des Affaires étrangères s'exprimant devant l'assemblée nationale⁴¹ affirme que « beaucoup d'étrangers sollicitent notre système d'asile, non pas pour obtenir la protection de notre pays, mais s'y maintenir le plus longtemps possible ». On excuse souvent cette attitude des déboutés en rapportant le fait qu'ils sont à la base « exploités par des gangs criminels hautement organisés ». La commission européenne avance de son côté trois hypothèses pour expliquer l'accroissement du nombre de déboutés :

- ✓ les mesures adoptées par les Etats ou par l'Union Européenne ont dissuadé les vrais demandeurs d'asile et détourné les flux vers d'autres destinations
- ✓ les demandes d'asile dissimulent une migration économique
- ✓ la longue tradition d'interprétation de la Convention de Genève trop restrictive ne coïncide pas avec la réalité de certaines situations de conflits et la notion de persécution.

A l'évocation du terme « débouté », apparaît désormais fréquemment en parallèle dans le discours technocratique la notion de « flux mixte » permettant de décrire le phénomène d'entremêlement de quelques réfugiés « authentiques » à un flot de migrants venus en premier lieu pour des motivations économiques. Le face à face parfois abrupt avec les personnes demandeuses et leur parcours met cependant en lumière l'aspect très artificiel

³⁹ Maxime Tandonnet, *Immigration : sortir du chaos*, Flammarion, 2006

⁴⁰ Article de Patrick Wintour, « Blair warning on rights treaty », dans The Guardian du lundi 27 janvier 2003.

de la différenciation : la persécution politique est en réalité souvent accompagnée d'une privation d'ordre économique⁴², les deux conduisent à rechercher une meilleure situation politique (recherche de liberté, de citoyenneté) et à améliorer les conditions matérielles d'existence.

1.3.4 De « faux déboutés » du droit d'asile ?

- A) Des demandeurs d'asile plongés dans des conditions d'existence, d'information et d'assistance ne permettant pas l'émergence de leur demande d'asile

Face à l'accusation de détournement des procédures d'asile et la désignation de « faux réfugiés » est apparue au milieu des années 2000, dans la bouche des défenseurs⁴³ des personnes demandeuses d'asile, l'expression « faux déboutés ».

Pour Pierre Henry de France Terre d'Asile, « les faux déboutés sont des personnes qui n'ont pas bénéficié d'un accompagnement suffisant. [...], souvent fragilisés psychologiquement, le rejet ouvre la voie à une vie précaire et angoissante ». Pour justifier l'emploi de cette expression, plusieurs arguments sont exposés. Les demandeurs d'asile sont devenus des faux déboutés :

- ✓ parce qu'ils ont été contraints de rédiger une demande d'asile en français, dans le délai de 21 jours sans bénéficier de l'assistance d'un interprète
- ✓ parce qu'ils n'ont pas été correctement informés du délai légal de dépôt
- ✓ parce qu'ils n'ont bénéficié que trop rarement d'un accompagnement ou d'un conseil juridique permettant de décrypter les subtilités du système de protection
- ✓ parce qu'un certain nombre ne sont pas reçus par l'OFPRA et ne peuvent confirmer oralement leur crainte de persécutions

⁴¹ Assemblée nationale, débats parlementaires, Journal officiel de la République française du vendredi 6 juin 2003. Compte-rendu de la séance du jeudi 5 juin 2003, intervention de M. Dominique de Villepin.

⁴² Dans les situations de demande d'asile décryptées par les travailleurs sociaux des services que je dirige, nombre recèle un double motif politique et économique. Parce que l'on est de telle ethnie, que l'on porte tel nom ou que l'on a tel faciès, on n'aura pas accès aux soins (ou alors il faudra payer des suppléments importants non déclarés), on refusera de donner du travail, on refusera la scolarisation des enfants. Aux menaces, insultes, arrestations arbitraires, violences, s'ajoutera la misère économique.

⁴³ Cf document de la Coordination Française du Droit d'Asile de juillet 2004 intitulé « Propositions concernant les déboutés du droit d'asile », en ligne <http://cfda.rezo.net/procedures/deboute-notejuill04.pdf>, et cf Pétition France Terre d'Asile « La situation des faux déboutés du droit d'asile », en ligne <http://blog.francetv.fr/droitshumains/index.php/2005/10/27/10145-la-situation-des-faux-deboutes-du-droit-dasile>

- ✓ parce qu'ils ne peuvent suivre correctement le déroulement de leur procédure, touchés par l'extrême précarité et la préoccupation de survie (hébergement, alimentation,...)
- ✓ parce que faute de place, un certain nombre n'ont pas pu accéder à un CADA, or la probabilité d'obtenir un statut de réfugié est multipliée en CADA par 4 ou 5 de par l'accompagnement mis en œuvre.

B) Le jugement de l'asile : marges d'appréciation

Pendant de nombreuses années, a régné une certaine opacité sur la manière dont les décisions d'octroi ou de rejet d'asile étaient prises. De récentes publications signées d'auteurs autorisés viennent maintenant relativiser les pratiques de jugement de l'asile.

Dans un entretien accordé au journal l'Express⁴⁴, Catherine Le Gall, ancien officier de protection à l'OFPPA, explique que les officiers sont confrontés à l'obligation de pratiquer un tri cruel et parfois arbitraire selon des critères pas toujours explicites. Ils n'ont que très peu de moyens de s'informer, de faire des recherches, et reçoivent, en guise de documentation, des «fiche pays» contenant les informations essentielles pour prendre une décision. Les dossiers sont étudiés différemment suivant le caractère de chacun. Il faut par ailleurs fortement argumenter auprès des chefs pour obtenir l'autorisation d'accorder le statut, les réponses négatives sont stéréotypées par des formules choisies qui sont à dessein peu explicites sur les raisons du rejet. La hiérarchie, ne remet pas en question la manière dont sont traités les dossiers et les agents sont seuls face aux cas de conscience et en particulier la décision de rejet de personnes qui craignent la mort dans leur pays. Face à cette responsabilité, les officiers se rendent insensibles et distants. Bon nombre d'officiers sont en contrat précaire et doivent faire du chiffre pour espérer rester.

Clémence Armand, également ancien officier OFPPA pendant un an, établit le même constat⁴⁵ et affirme que l'attribution du droit d'asile en France se révèle être une loterie géante. Les officiers sont soumis à des cadences imposées, la formation est bâclée, les demandeurs déconsidérés subissant des entretiens se voulant déstabilisants, les décisions sont compressées par des contraintes politiques et juridiques mais aussi économiques et matérielles.

⁴⁴ Jacqueline Remy de l'Express : entretien de Catherine Le Gall, «Je ne veux plus trier les réfugiés», publié le 19/01/2006, http://www.lexpress.fr/actualite/societe/je-ne-veux-plus-trier-les-refugies_483277.html?p=2, en ligne le 6 janvier 2010

Jérôme Valluy⁴⁶, ancien juge à la CNDA, affirme de par son expérience que le processus de jugement place le juge dans une situation de double ignorance. Il ignore en premier lieu juridiquement ce qu'est un réfugié. La Convention de Genève le définit comme « toute personne qui craignant avec raison d'être persécutée [...] » mais rien ne définit ce qu'est une « crainte avec raison » : comment mesurer une crainte véritable qui est par définition subjective ? Sur quoi se baser pour dire qu'on a raison de craindre : des informations plus ou moins confirmées, des événements plus ou moins graves, des éléments personnalisés ou un contexte généralisé ? Rien ne définit non plus ce qu'est une persécution : un harcèlement, une menace, une arrestation, une torture, des cicatrices, un procès, un meurtre ? Il n'existe pas de mesure universelle de gravité de la persécution. Les rendus de décisions sont superficiels et stéréotypés et ne permettent pas en outre de construire une analyse jurisprudentielle.

Le juge est ensuite ignorant de la situation du requérant : il n'a pas d'accès au dossier avant l'audience, le demandeur n'a pas le temps d'être interrogé durant l'audience (pas vraiment de procédure contradictoire dans une audience de 22 minutes en moyenne pour chacun des 18 dossiers étudiés en une demi-journée) et il n'y a pas en amont ou en aval d'investigation pour éclairer le dossier et rechercher la vérité (pas de procédure inquisitoire). Les décisions à huis clos sont par ailleurs établies en soirée à raison d'une à trois minutes par dossier.

Jérôme Valluy explique que le jugement de la CNDA est ainsi tributaire des subjectivités des membres du jury (3 personnes⁴⁷). Le jugement se construit en fonction des perceptions relevées par le juge en quelques minutes (« jugement des apparences ») et en fonction de trois critères subjectifs non explicités : « la sincérité de l'exilé, ses mérites et la pertinence des choix d'exil qu'il a faits ». En fin de journée, la seule objectivité qui demeure réside dans la somme des subjectivités faisant pencher la balance vers un rejet ou un accord (la majorité des avis l'emporte).

⁴⁵ Clémence ARMAND, 2006, *Droit d'asile, au NON de quoi ? - Témoignage d'une officière de protection*, Paris : Éditions Toute Latitude, extrait du chapitre « Le premier entretien » [en ligne], [visité le 20.06.2010], disponible sur Internet : <http://www.reseau-terra.eu/article533.html>

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ La CNDA est composée d'un juge président de séance qui est généralement un conseiller d'Etat ou un conseiller des tribunaux administratifs ou de la Cour des comptes, un juge assesseur du HCR, un juge assesseur, fonctionnaire travaillant dans l'un des ministères participant au conseil d'administration de l'OFPPA.

Anicet le Pors, juge en exercice à la CNDA, estime que le jugement est pris en fonction de « l'intime conviction ». Il précise que « nombre de juges de l'asile admettent difficilement qu'ils forment leur intime conviction sous l'éclairage de ce que la vie les a faits, quelle que soit leur volonté d'indépendance et le souci d'honnêteté qui peuvent présider à leurs décisions. En prendre conscience est encore le meilleur moyen de faire la part de ce qui relève du subjectif dans l'appréciation des faits qui pèsent lourd en matière d'asile et d'en tirer les conséquences dans le jugement de la cause. Les convictions philosophiques, religieuses, politiques, voire les préjugés du juge jouent évidemment un rôle dans l'interprétation de cultures, des motifs et des faits eux-mêmes rapportés par le citoyen venu d'ailleurs. »

Ainsi donc, perçus d'un côté comme de « faux réfugiés » aspirant à une vie plus confortable, ou perçus a contrario comme de « faux déboutés » affrontant un parcours d'asile jonché d'obstacles et d'anomalies judiciaires, ils sont sur les cinq dernières années entre 30 000 et 50 000 à requérir l'asile en France, une minorité pourront entrer en CADA et bénéficier d'une aide conséquente, une majorité, 70% d'entre eux, seront cependant déboutés et devront se soumettre à l'obligation de quitter le CADA dans des conditions souvent difficiles.

1.4 Le pôle Projet Réfugié et ses CADA : accueillir les demandeurs d'asile, « gérer » la sortie des déboutés

1.4.1 L'association gestionnaire

L'association de droit local (1908) ACCES⁴⁸ dans laquelle j'interviens depuis 15 ans a été fondée le 19 décembre 1975. Elle gère 20 établissements et services destinées à l'aide de personnes en difficultés sociales. Au fil des années, elle a structuré quatre pôles d'intervention dont deux fortement positionnés sur l'hébergement d'urgence et l'accompagnement (avec notamment, gestion du 115, d'une plate-forme départementale pour demandeurs d'asile, d'un hôtel social, de trois centres d'urgence).

Le projet associatif⁴⁹ précise que : « L'association s'est donné comme but de mettre en place, de gérer et d'animer des structures proposant : d'accueillir, d'héberger, mais aussi de conseiller, d'orienter, et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle, d'accompagner vers l'autonomie et la responsabilité, en un mot de favoriser la promotion

⁴⁸ Association Chrétienne d'Entraide et de Solidarité

⁴⁹ Le projet de l'association a été approuvé par ses membres le 28 mars 2003.

de personnes en difficulté, seules ou en famille, que ce soit matériellement ou moralement.

L'association se reconnaît une vocation de « Coordination, d'Entraide et de Solidarité (ACCES) à l'égard des plus défavorisés de la société. »

1.4.2 Le pôle Projet Réfugié

C'est avec le conflit yougoslave et l'exode de ses populations que l'association ACCES s'est engagée en 1999 dans la mise en place d'un service spécifique accueillant les populations étrangères réclamant protection. J'ai été appelé à ce moment là à assumer la responsabilité de ce pôle en tant que chef de service puis, avec son développement, en tant que directeur. Placé sous le contrôle du préfet du département, le pôle est financé par l'Etat pour la majeure partie de ses crédits, il bénéficie en outre annuellement des apports du Fonds Européen pour les Réfugiés. Il œuvre en étroite coopération institutionnelle avec les services de préfecture, de santé, de scolarisation, d'intégration, ou encore de logement.

Le dispositif d'accueil, d'orientation, d'hébergement et d'accompagnement du service PROJET REFUGIE se structure aujourd'hui en 5 CADA auxquels se rajoutent une Plate-forme d'accueil et un Centre d'Hébergement Temporaire :

Dénomination	Localisation	Type d'accueil	Nombre de places
CADA Preiss	Agglomération mulhousienne	Eclaté	35
CADA Munster	Munster	Collectif	35
CADA Tassigny	Mulhouse	Collectif	45
CADA Diffus Nord (Victor Hugo)	Colmar	Eclaté	30
CADA Fecht	Colmar	Collectif	34
Plate-forme demandeurs d'asile	Mulhouse	Accueil de jour	
CHT Preiss	Mulhouse	Collectif	30
TOTAL			209

Tableau 1 : Etablissements du pôle Projet Réfugié

Près de 70 unités de logement sont nécessaires pour couvrir les besoins hôteliers, ce qui représente, en y adjoignant les bureaux, près de 4 000 m². Le fonctionnement des sept établissements du pôle Projet Réfugié est défini au regard de cadres réglementaires produits ou appliqués par les différentes instances compétentes en matière d'asile.

1.4.3 Une demande de plus en plus marquée

Le pôle Projet Réfugié a pour vocation d'accueillir des personnes demandeuses d'asile. En dix années, le service a accueilli plus de 13 000 personnes sur ses différents sites. Le nombre de personnes accueillies par le pôle est en forte progression entre 2007 et 2009 :

	2007	2008	2009
CADA	339	313	280
CHT	258	277	125
Plate-forme	594	907	1159
Total	1191	1497	1564

Tableau 2 : Effectifs reçus en 2007, 2008 et 2009

Les personnes rencontrées sont originaires de 40 pays différents en 2009 et plus particulièrement : Région des Balkans (68% dont 60% pour le Kosovo), Afrique (9,5%), Europe (7%), Asie (2%) et Proche Orient (1%). 50% sont des familles, 41% sont des personnes isolées (à 2/3 des hommes), 9% des couples. Les enfants représentent 1/3 des effectifs totaux et la composition familiale la plus rencontrée est celle du couple avec 2 enfants. Quinze à vingt mineurs isolés se présentent chaque année au service.

Outre l'hébergement, les équipes du pôle s'emploient à développer un accompagnement structuré sur la base du projet⁵⁰ de chaque établissement. Le directeur est garant de la mise en œuvre du projet d'établissement. L'accompagnement regroupe principalement quatre axes d'intervention : l'accompagnement dans la procédure d'asile (titres de séjour et demande d'asile : informations, appui juridique, assistance administrative,...), l'accompagnement dans les démarches de soins (couvertures santé, médiation, ...), l'aide à la gestion du quotidien (assistante technique, éducative, budgétaire, ...), l'animation - intégration culturelle et sociale (scolarisation, cours de français, ...).

1.4.4 Une mission contrainte à l'égard des personnes déboutées

Les CADA du pôle (179 places sur 5 établissements) interagissent avec le Dispositif National d'Accueil (DNA) piloté au niveau du Ministère de l'immigration par l'OFII. Ce dispositif a fortement évolué au cours des sept dernières années, il compte à ce jour 20 410 places⁵¹. Les CADA sont la pierre angulaire de la politique d'accueil des demandeurs d'asile en France. Ils sont chargés d'héberger et d'accompagner les

⁵⁰ Chaque établissement du pôle agit en fonction d'un projet d'établissement validé par le Conseil d'administration et dont le directeur est garant.

⁵¹ Ce nombre de places sera porté en 2010 à 21 410 places. Seulement 30% des demandeurs ont pu accéder à un CADA en 2009.

requérants du droit d'asile jusqu'à ce qu'une réponse dite définitive intervienne. Au-delà des quatre axes d'accompagnement présentés ci-dessus, deux missions additionnelles leur sont en outre assignées⁵². A l'égard des réfugiés, les CADA aident à l'ouverture de démarches et de droits visant l'insertion sur une période de trois mois. A l'égard des déboutés, les CADA sont appelés à « gérer » la sortie du centre courant une période de 30 jours après notification du rejet de la demande d'asile.

Dans les textes, cette dernière mission est peu développée : la période de 30 jours « doit être consacrée à la préparation des modalités de leur sortie avec les intéressés, les gestionnaires étant notamment chargés de leur proposer le bénéfice de l'aide au retour volontaire ». La réglementation actualisée de 2008 introduit par ailleurs désormais⁵³ une clause particulièrement contraignante : la possibilité de sanctions financières pour les gestionnaires de centres ayant « pris en charge » des « personnes indûment maintenues ». Ainsi donc, lorsque les personnes déboutées ne quittent pas le centre le jour prévu, le budget du CADA peut être imputé des dépenses engendrées en prix de journée par ces personnes.

Conclusion de la première partie

D'un principe de protection absolue d'ordre divin à une protection particulière et sélective, le droit d'asile a subi de fortes évolutions à partir de la première crise économique des années 1970. En amont, les frontières se refermant, l'attention s'est portée globalement sur les flux migratoires et leur maîtrise sans qu'une distinction ne soit faite pour la migration d'exil. En aval, l'augmentation importante du nombre de rejets de demande d'asile, la suppression du droit au travail et de moyens d'existence autonome, la difficulté à reconduire les personnes dans leur pays ont contribué à rendre plus visibles les personnes déboutées que l'on a très souvent rapprochées des « sans-papiers ».

Continuant à affirmer son attachement à la tradition d'accueil des demandeurs d'asile, la France a cherché récemment à réformer l'asile. A côté d'avancées notables telles que la nouvelle protection appelée « protection subsidiaire » ou la délivrance systématique d'une aide juridictionnelle se trouvent mises en œuvre une série de mesures complexifiant

⁵² Circulaire CADA mission du 24 juillet 2008, n° NOR IMIA0800036C relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et aux modalités de pilotage du dispositif national d'accueil.

⁵³ La précédente circulaire CADA mission du 29 mars 2000 ne présentait pas de contrainte budgétaire.

amplement le parcours des demandeurs d'asile et restreignant l'accès au statut de réfugié.

Instrument premier de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, les CADA ont de la même manière connu une évolution remarquable en dix années, à la fois sur le plan de la capacité (4 756 places en 2000, 20 410 places en 2009) et sur le plan règlementaire. Les personnes déboutées du droit d'asile ne peuvent plus se maintenir en centre et des sanctions financières peuvent être employées pour contraindre les gestionnaires de CADA à faire sortir les personnes.

Cette grande responsabilité impose assurément de bien connaître les dispositifs de prise en charge relais existants à la sortie de CADA. Nous verrons dans la seconde partie de ce mémoire que les réticences des personnes déboutées à sortir de CADA sont nombreuses, notamment en raison d'une absence avérée de relais et plus particulièrement de solution d'hébergement d'urgence. C'est en définitive le risque de l'interpellation policière qui acculera les personnes à sortir. Pourquoi continuent-elles à se maintenir sur le sol français ensuite ? Quels sont leurs besoins et pourquoi est-il nécessaire d'envisager une nouvelle offre d'hébergement et d'accompagnement ?

2 Du statut de demandeur d'asile à la précarité : nécessité d'une nouvelle offre de prise en charge

Ils se comptent par milliers chaque année les demandeurs d'asile déboutés confrontés à l'injonction de quitter un CADA. En quelques secondes, l'espoir d'obtenir une réponse favorable qui les tenait pendant de longs mois s'est envolé pour faire place à l'angoisse de l'avenir inconnu. Ahmed Chtaibat, responsable du DNA, rapporte⁵⁴ que les demandeurs séjournent en moyenne dix neuf mois en CADA en 2009. 12 500 personnes ont quitté cette même année les CADA dont la moitié sont des personnes déboutées. Par ailleurs, alors qu'ils ont la possibilité de choisir le retour volontaire au pays, une infime minorité de ces personnes incline pour cette alternative (92 personnes en 2008⁵⁵ sur les

⁵⁴ Journée nationale des plate-formes d'accueil des demandeurs d'asile, organisée par l'OFII le 29 avril 2010.

⁵⁵ Pour cette information, nous disposons des données 2008 tirées du rapport annuel de l'OFII intitulé « Etat du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile en 2008 ». Ce sont au total

4192 personnes déboutées dans l'ensemble des CADA comptant 20 410 places, soit 2,2%).

Trente jours, c'est le temps officiel laissé à la personne déboutée pour prendre ses dispositions et laisser la place à un nouvel arrivant au CADA. Trente jours, c'est à la fois long et court, long pour un déménagement matériel, mais court pour décider de ce que l'on fait à un tournant impérieux de son existence et trouver un relais. Ahmed Chtaibat confirme le fait que seulement 40% des déboutés sortent réellement dans le délai des trente jours.

Alors que peu auront l'opportunité de trouver un hébergement de secours, la plupart réalisent qu'ils vont devoir quitter la sécurité du CADA et s'engager dans une démarche des plus instables les conduisant à rechercher quotidiennement réponse à leurs besoins élémentaires. Cette nouvelle forme de vie les plongera dans un processus de précarisation et de marginalisation si rien n'est entrepris.

Une partie des éléments qui suivent sont tirés des constats rapportés par les travailleurs sociaux observateurs de terrain participants pour la plupart à la « Cellule⁵⁶ de veille sociale asile » du département.

2.1 Des besoins premiers qui ne trouvent pas satisfaction

Sortir du CADA, c'est quitter une sécurité ou plus précisément, quitter des sécurités. C'est s'engager dans une situation où la réponse aux besoins élémentaires n'est pas assurée, est instable ou précaire. Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart-Monde, propose⁵⁷ une définition de la précarité communément admise et qui rejoint la situation traversée par bon nombre de personnes déboutées du droit d'asile :

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la

2 226 personnes en France qui ont bénéficié de l'Aide au Retour Volontaire (ARV) dont 92 personnes déboutées présentes en CADA.

⁵⁶ Cette cellule placée sous l'égide de la DDCSPP se réunit tous les lundis et coordonne l'intervention auprès des personnes en situation de précarité et relevant du domaine de l'asile. Elle rassemble : le Conseil Général, le 115, la Plate-forme asile, les boutiques de solidarité et accueils de jour, les centres d'urgence, les centres de stabilisation, les CADA, la PASS, les associations d'aide juridique.

grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de ré-assumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible. »

Par extension et en l'absence de définition établie, nous pourrions retenir que la précarisation est le fait de perdre ou le processus de perte des différentes sécurités limitant la jouissance de droits fondamentaux et empêchant les personnes d'assumer leurs responsabilités élémentaires.

Rejoignant Serge PAUGAM⁵⁸, les observations faites auprès du public montrent qu'au-delà de la perte des sécurités, se consomme une rupture du lien social qui met en marge l'individu. Il fait l'expérience de la disqualification sociale en ayant conscience de l'infériorité de son statut, il se sait désigné comme « pauvre » et vit une dégradation morale en devant faire appel aux services sociaux. La personne déboutée vit de surcroît la particularité du statut « d'indésirable » sur le sol français : non seulement disqualifiée socialement, elle est encore répréhensible car « hors la loi » par l'obligation de quitter le territoire français. Cette disqualification a comme effet la construction d'une identité à rebours qui amène l'individu à se structurer dans l'espace de la marginalisation. Se trouve donc un risque pour les personnes déboutées comme pour la cohésion sociale dans son ensemble.

2.1.1 La perte de la sécurité de logement

Après une période s'étalant en moyenne sur plus d'un an et demi d'hébergement en appartement individuel ou en habitat collectif, après avoir trouvé une relative indépendance et trouvé un rythme de vie, les ménages déboutés sont invités à quitter le CADA.

Comme précisé plus haut⁵⁹, aucune obligation n'est faite au directeur de CADA de d'obtenir une nouvelle solution d'hébergement aux personnes pour valider la décision de

⁵⁷ Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Paris, Journal officiel, 1987, p 14, référence obtenue sur le site Wikipedia.

⁵⁸ PAUGAM S., Conférence *Serge Paugam analyse les processus de ruptures sociales*, 7 novembre 2003, CNAM Chaire de Travail social, Paris : Philippe FABRY, [visité le 09.09.2010], disponible sur Internet : <http://www.philippefabry.eu/formation.php?f=29>

⁵⁹ Cf partie 1.4.4

sortie, ni même d'attendre que les personnes aient trouvé elles-mêmes un logement (le plus souvent chez les compatriotes). La décision est donc abrupte, bien que connue et résultant d'un contrat de séjour signé dès les premiers jours de l'arrivée. Le directeur est en revanche règlementairement engagé à « préparer les modalités de sortie », mais cette disposition, très largement interprétable, peut être réduite dans la réalité à la simple fixation d'un rendez-vous d'état des lieux. Le directeur est invité également à saisir le Préfet pour une intervention policière si les personnes se maintiennent indûment dans les locaux. Une prolongation officielle du séjour en CADA est toutefois possible lorsque les personnes acceptent le retour volontaire au pays qui leur est proposé et s'engagent concrètement en signant un contrat avec l'OFII. Très peu de personnes choisissent cette voie, estimant qu'elles sont encore en danger au pays et/ou qu'elles ont encore une chance dans d'autres procédures.

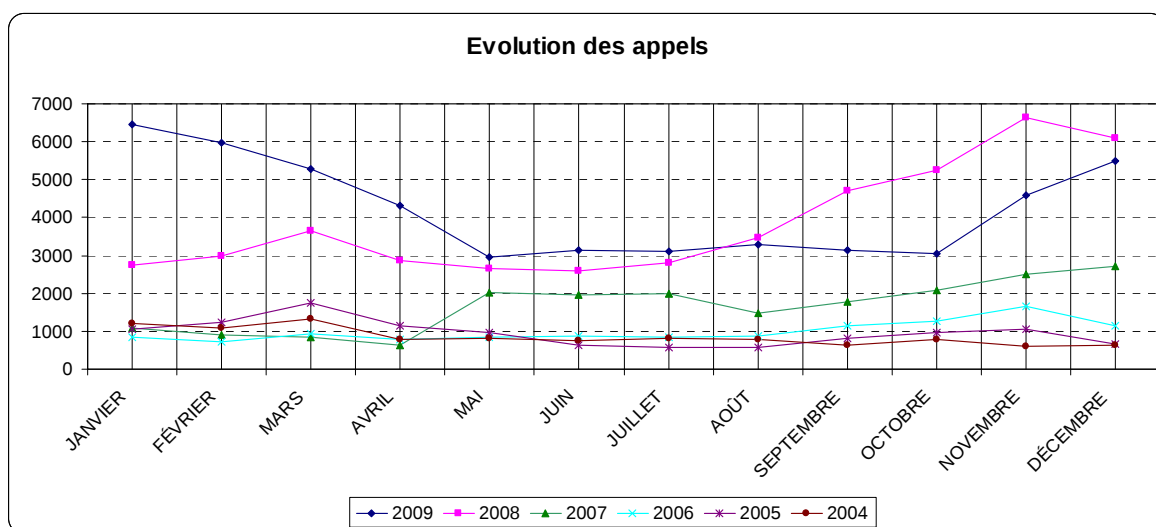
La circulaire du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence⁶⁰ ouvre une porte en termes d'hébergement en précisant que l'étranger débouté de sa demande d'asile peut être pris en charge à titre exceptionnel pendant deux mois dans un dispositif d'accueil d'urgence du programme 104⁶¹. Au-delà de ce délai, il relève de l'hébergement d'urgence généraliste dont la gestion est rattachée à la Direction Générale de l'Action Sociale du Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Faute de moyens, cette circulaire n'est que partiellement appliquée dans le Haut-Rhin alors que l'essentiel des crédits d'hébergement d'urgence sont concentrés sur l'accueil des demandeurs d'asile dits « primo-arrivants » affluant de manière importante sur un département frontalier. Avant que la police n'intervienne et afin de ne pas hypothéquer les chances d'une nouvelle procédure à ouvrir devant la préfecture, les personnes déboutées n'ont pour ainsi dire pas d'autre alternative que de se retourner dans le délai imparti vers le dispositif de droit commun par le biais du service téléphonique 115 chargé d'orienter les personnes sans abri vers les centres d'hébergement d'urgence.

Les chiffres du 115⁶² relevés pour l'année 2009 montrent que ce service est extrêmement sollicité et qu'il ne peut répondre favorablement à tous les appelants (50 808 appels en 2009 contre 46 532 en 2008, 20 202 en 2007, 11 855 en moyenne entre 2004 et 2006).

⁶⁰ Cf en annexes la Circulaire du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

⁶¹ BOP 104 : Budget Opérationnel de Programme « Accueil et Intégration des Etrangers » dépendant à partir de l'année 2008 du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.



Graphique 2 : Evolution des appels au 115 de 2004 à 2009

Source : rapport d'activité 2009 du 115 haut-rhinois

L'observatoire interrégional⁶³ du 115 relève que pour le Haut-Rhin, le motif d'appel premier est la demande d'hébergement (21 947 demandes) et que cette demande provient à 50% de personnes rattachées à la demande d'asile (demandeuses ou déboutées). 47% des demandes ont trouvé proposition d'hébergement, 53% soient 1 627 personnes n'ont pas pu être orientées faute de place.

La probabilité d'être hébergée par le biais du 115 est donc statistiquement inférieur à un sur deux (47%) chaque nuit, mais en vertu d'un principe de priorité au regard de critères de vulnérabilité (présence d'enfants en bas âge, femmes enceintes, personnes malades), les familles sont avantagées et les personnes isolées en « bonne santé » désavantagées.

PERIODE DU 01-01-09 au 31-12-09	Dem.	Pers.
Motif de l'appel		
Hébergement	21 947	3 081
dont rupture conjugale/familiale	1 523	504
dont SDF - errance	3 115	707
dont sortie de prison	138	42
dont sortie d'hébergement	378	159
dont demandeur d'asile	16 512	1 530
dont non renseigné	281	139
Restauration		
Information		
Autres		

⁶² Source interne : logiciel Paxtel de gestion des statistiques du 115

⁶³ Données communiquées par la FNARS Alsace (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale) chargée de collecter les informations des 115 des deux départements.

PERIODE DU 01-01-09 au 31-12-09	Dem.	Pers.
Pour le seul motif hébergement		
- proposition	10 392	1 454
- pas de proposition, demande de rappeler plus tard	11 555	1 627
Nombre de nuitées effectuées	9 960	
- Structures	9 391	
- Hôtels	569	

Tableau 3 : Statistiques des appels au 115 en 2009

Source : Observatoire interrégional du 115

Les orientations effectuées par le 115 sont par ailleurs réparties sur plusieurs centres d'accueil d'urgence (87 places répertoriées dans le Plan⁶⁴ Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion) dont la caractéristique est de répondre à la nuitée ou au mieux à la semaine aux besoins d'urgence. L'accueil très court conduit les personnes à re-solliciter chaque matin ou chaque début de semaine le 115 pour un nouvel hébergement. Ce fonctionnement place en instabilité et insécurité importante les solliciteurs qui doivent apprendre à vivre avec l'obligation de transit très régulier entre les différents centres. Lorsqu'en fin de journée, après plusieurs appels, aucune proposition d'hébergement ne peut être faite, les personnes doivent en outre solliciter des amis ou des compatriotes pour trouver une solution de dépannage, ou encore se rendre dans un endroit choisi dans lequel ils estimeront pouvoir passer la nuit (le plus souvent à Mulhouse : la gare, certains bancs publics ou recoins).

Avoir un lit et avoir un toit, pouvoir se reposer et se laver, ne pas se faire agresser au cas où l'on resterait à la rue, deviennent ainsi des préoccupations de chaque instant pour les personnes déboutées du droit d'asile.

2.1.2 La perte de la sécurité alimentaire

De la même manière que pour l'hébergement, une seconde quête s'engage quotidiennement à la sortie des CADA, celle de la nourriture. Cette quête alimentaire absorbe une partie importante du temps et de l'énergie des personnes déboutées.

⁶⁴ Plan Départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile ou mal logées du Haut-Rhin 2010 – 2011, obligation de l'article L 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, document approuvé par le Comité de pilotage du 11 mai 2010.

Les demandeurs d'asile bénéficient en CADA d'une indemnité versée chaque mois appelée Allocation Mensuelle de Subsistance (AMS). Elle est variable et dégressive en fonction de la composition familiale : de 100 à 200 euros par mois par personne (202 euros pour une personne isolée, 494 euros pour une famille de quatre personnes par exemple).

Le 31^{ème} jour après la notification d'un rejet d'asile, l'AMS est interrompue. Qu'elles se maintiennent encore quelques jours encore en CADA ou qu'elles sortent immédiatement, le besoin alimentaire est à exprimer désormais aux différents services extérieurs d'aide alimentaire.

Essentiellement d'ordre caritatif, le dispositif d'aide alimentaire du Haut-Rhin n'est pas en mesure de couvrir tous les besoins relevés. Il se compose de deux restaurants sociaux regroupant une capacité de 70 couverts, de différents points de distribution alimentaire (eux-mêmes fournis pour la plupart par la Banque alimentaire) et de trois épiceries sociales. L'accès aux restaurants sociaux est ouvert par le service social de la ville de Mulhouse (les deux restaurants se trouvant sur le territoire de sa commune), ils constituent la seule possibilité de bénéficier d'un repas chaud (pour le déjeuner). Si l'on n'est pas orienté vers un centre d'hébergement d'urgence pour la nuit, il n'existe pas de moyens de restauration chaude le soir.

Ce seront donc les denrées récoltées par colis dans les points de distribution pendant la semaine qui composeront les diners. Trois difficultés sont à relever : la première, les colis fournis ne sont parfois pas suffisants en quantité pour répondre aux besoins d'une famille, les distributeurs essaient de répartir équitablement ce qu'ils reçoivent, mais l'approvisionnement peut être variable selon les stocks de la Banque alimentaire ou des dons. La seconde, les denrées fournies ne correspondent pas toujours aux besoins d'une famille : s'il peut rester des préférences et des habitudes alimentaires (qui sont par la force des choses mises de côté), les familles peuvent éprouver des difficultés à trouver des aliments adaptés aux tous petits en particulier (lait maternisé, petits pots, ...), il peut également manquer fréquemment d'aliments protéinés tels que viande ou œufs, certains aliments en outre sont peu consommables à froid (boîte de conserves). La troisième, lorsque l'hébergement n'est pas stabilisé, il peut s'avérer encombrant de se déplacer entre lieux d'hébergement avec non seulement ce qu'il reste de ses effets personnels mais aussi des colis alimentaires parfois lourds. Les personnes sont régulièrement

contraintes à abandonner leurs denrées, finissent par prendre moins de nourriture dans les points de distribution et prennent le risque de ne pas avoir assez.

La quête de la nourriture, en particulier lorsque l'on est parent, est une quête vitale qui devient rapidement source d'angoisse à la sortie d'un CADA.

2.1.3 La restriction de la couverture maladie, la résurgence et émergence de problèmes de santé

A) Extinction de la Couverture Maladie Universelle

S'agissant de l'accès aux soins médicaux et de la couverture financière des soins, les personnes déboutées du droit d'asile voient leur Couverture Maladie Universelle (CMU) s'éteindre et être remplacée par l'Aide Médicale d'Etat (AME). Cette prestation est destinée à permettre, sous conditions de ressources, l'accès aux soins des personnes en situation irrégulière qui ne disposent d'aucune couverture sociale, à condition qu'ils résident en France depuis plus de trois mois.

Bien que ce droit soit reconnu, dans les faits, sa restriction à divers endroits génère une exclusion : les soins ordinaires sont couverts à 100% sur la base du tarif de l'assurance maladie, les soins dépassant les tarifs ne peuvent donc pas être pris en charge (absence de complémentaire). Cette disposition interdit concrètement l'accès aux prothèses et à l'optique. De plus, comme l'indique⁶⁵ le Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE), plus d'un bénéficiaire de l'AME sur trois a expérimenté un refus de la part d'un professionnel de santé, le plus souvent un médecin ou un pharmacien. Ne reste aux personnes que la possibilité de soins en hôpital public par le biais des Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS).

La demande de renouvellement de cette couverture doit être expédiée deux mois avant son expiration (échéance de 12 mois). Après plusieurs mois de vie précaire, les personnes oublient bien souvent d'honorer cette échéance et perdent leur couverture.

⁶⁵ Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale, <http://www.cnle.gouv.fr/Le-refus-discriminant-de-certains.html>, le 10 juillet 2010.

B) Les maux de l'exil et l'angoisse du devenir

La période d'instabilité dans laquelle se trouve plongée la personne déboutée et qui est caractérisée par des démarches de survie fait écho à la situation de crise antérieure vécue dans le pays d'origine. L'instinct de conservation, moteur de l'existence au cœur du danger et de la persécution, est réactivé dans cette période d'agitation.

Les maux de l'exil s'intensifient. Le COMité MEDéical pour les Exilés (COMEDE) reçoit en consultation et étudie depuis plus de 30 ans la souffrance psychique des migrants en situation précaire. Il met en évidence⁶⁶ la présence d'un « état de stress post-traumatique » pour les personnes ayant vécu des violences, se manifestant par les symptômes principaux suivants : reviviscence des événements, amnésie, perte de repères temporels, épisodes dissociatifs (dépersonnalisation), repli sur soi, culpabilisation, altération de la relation aux autres, désespoir. Recevoir un rejet à sa demande d'asile, c'est ne pas être reconnu dans sa qualité de victime, c'est ne pas reconnaître la destruction intérieure et partant, ne pas autoriser la reconstruction.

Il souligne également que le séjour en France, migration souvent contrainte, génère une vulnérabilité particulière marquée par la perte de l'identité familiale, sociale, professionnelle et des repères culturels et affectifs. Les personnes ont souffert de bannissement. Elles ont été arrachées à leur terre maternelle, à leur vie, à leur société. Elles ont été appelées, durant le temps de la procédure, à se conformer aux principes de la vie société française, à des codes et des valeurs. Le rejet de la demande d'asile peut être vécu comme une nouvelle exclusion, la France ne souhaite pas les accueillir en son sein, elle ne leur accorde pas droit de cité et refuse un titre de séjour.

A ces premières difficultés s'ajoute celle de l'angoisse du devenir. Que vais-je devenir ? Que vont devenir les enfants qui sont avec moi ? Sommes-nous voués à la clandestinité et à nous cacher⁶⁷ ? Cette angoisse se mêle à la crainte du retour forcé (par reconduite) au pays. A tout moment, peut intervenir une reconduite, à l'occasion notamment d'un contrôle d'identité impromptu sur la voie publique. Pour beaucoup encore, le retour au pays est synonyme de danger, d'arrestation sinon de mort. Cette perspective terrifie les personnes les plus traumatisées par les violences ou menaces précédemment subies.

⁶⁶ Plus particulièrement dans le dossier Maux d'Exil, numéro 25, de décembre 2008.

⁶⁷ Ces questions reviennent fréquemment dans les entretiens de fin de prise en charge menés en CADA après l'annonce d'un rejet.

C) Les problèmes de santé liés aux conditions de vie

Les transits fréquents entre les centres d'accueil d'urgence, les lieux d'accueil privés ou « clandestins » (chez des particuliers qui peuvent être eux-mêmes hébergés en CADA), les services d'aide alimentaire, puis les nuits inconfortables passées quelques fois dans le froid, l'alimentation irrégulière, le manque de temps pour se rendre à l'hôpital alors que l'on est accaparé par des démarches plus prioritaires, conduisent les personnes déboutées à négliger de plus en plus leur santé. Concomitamment au fait que la souffrance psychique s'accroît, le soin physique est relégué au second plan. Ce constat est abondé par les observations faites par les travailleurs sociaux regroupés en réunion de veille sociale, ils attestent d'un « affaissement », d'une « dégradation » de l'état physique et psychologique des personnes sur plusieurs mois.

2.2 Une situation de précarité morcelant l'accompagnement et compliquant l'exercice des droits

Malgré le fait qu'elles soient sans titre de séjour, un certain nombre de droits sont encore ouverts aux personnes déboutées du droit d'asile, mais l'usage de ces droits est rendu difficile par la situation de précarité et d'instabilité traversée.

D'une part les préoccupations quotidiennes (allers et retours entre les différents lieux d'hébergement, d'alimentation et services d'urgence sociale) et l'absence de ressources, d'autre part l'usure morale et physique générée par la situation de précarité, ne permettent pas ou plus aux personnes d'engager sereinement leurs démarches administratives ou de les mener à terme. Des démarches sont entamées dans un service puis sont abandonnées, sont reprises partiellement par un autre service. Il n'est pas rare que quatre ou cinq services différents suivent une même situation selon les intervenants de la cellule de veille sociale asile. Il faut beaucoup de ténacité et un effort important de coordination pour conduire à issue une démarche.

On peut retrouver ainsi après plusieurs semaines, plusieurs mois, voire plusieurs années, des ménages en errance continuant à solliciter un hébergement d'urgence dont la situation administrative et le sort sur le sol français ne sont pas tranchés.

2.2.1 Les droits sociaux maintenus

Outre le droit à une couverture maladie a minima (AME), trois droits restent ouverts alors que les personnes déboutées ne sont plus en possession d'un titre de séjour :

- ✓ le droit à la scolarisation des enfants de 6 à 16 ans : l'instabilité d'hébergement et les frais rattachés à la scolarité (ne serait-ce que les transports) compliquent fortement l'exercice de ce droit.
- ✓ le droit à la protection de l'enfance si elle se trouve en danger : il s'agit avant tout d'une possibilité de placement en institution des enfants devant être protégés, que la demande émane des parents ou non. Dans les faits, alors que le danger n'est pas la conséquence de l'agissement des parents ou de négligences et pour conserver une unité familiale, très peu de placements ont lieu. C'est plutôt le recours à l'aide du Conseil Général qui est utilisé par la mise en place d'Allocation d'Aide à l'Enfance. Cette allocation n'est pas distribuée de manière égale sur les circonscriptions du Haut-Rhin et il n'est pas rare de rencontrer des refus motivés par l'absence de titre de séjour. Toutefois, lorsqu'elle est accordée plus largement, cette aide a pu permettre de maintenir une scolarité ou même une mise à l'abri par paiement de nuitées d'hôtels pour les ménages les plus vulnérables.
- ✓ le droit à l'aide juridictionnelle : il est conservé dans les procédures d'asile et les procédures contentieuses relatives au droit au séjour devant le tribunal administratif. L'aide ne pourra pas couvrir les honoraires de l'avocat spécialisé mais seulement de l'avocat souvent commis d'office.

2.2.2 Un droit au séjour possible : des reconduites inexécutables et des voies de recours mobilisables

La personne déboutée du droit d'asile perd son titre de séjour (récépissé de séjour de trois mois) et tombe ainsi sous l'obligation de quitter le territoire français (OQTF). Elle dispose de 30 jours pour quitter la France, ce délai correspond également au délai accordé en CADA pour le quitter, les deux délais doivent théoriquement coïncider. Le droit au séjour peut cependant être reconquis mais comme évoqué plus haut, cette reconquête nécessite suivi et engagement que la situation de précarité ne facilite pas. Plusieurs voies de recours sont mobilisables. Dans certaines situations que nous décrivons ci-dessous, l'issue de l'une ou de l'autre voie de recours est poussée à l'aboutissement favorable par l'impossibilité d'exécuter une reconduite à la frontière.

A) Les limitations à l'exécution d'une reconduite à la frontière

Le Comité de Pilotage de l'Asile du Haut-Rhin (COPIL Asile) se tenant chaque mois fait un point sur les flux migratoires relatifs à l'asile. Ce comité opérationnel relativement restreint⁶⁸ entend notamment les rapports du service des étrangers de la préfecture et de la Police Aux frontières (PAF). Le directeur de la réglementation rappelle⁶⁹ que sur les trois dernières années, la préfecture a émis entre 600 et 800 OQTF⁷⁰ et seulement 10 à 15% de ces reconduites ont pu réellement être exécutées. Cette constatation ne semble pas être une particularité du Haut-Rhin : un rapport du Sénat⁷¹ indique que le taux d'exécution national est de 19,4% pour 101 539 mesures prononcées en 2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mesures prononcées	16 406	55 938	69 580	73 705	80 946	112 010	101 539
Mesures exécutées	10 067	12 482	15 660	19 841	22 412	19 885	19 724
Taux exécution (%)	62,1	22,3	22,5	26,9	27,7	17,8	19,4

Tableau 4 : Exécution des mesures d'éloignement forcé 2002-2008 en métropole

Source Cour des Comptes à partir des données MIIINDS⁷²

Il précise que plusieurs limites viennent barrer l'exécution des reconduites :

- ✓ en l'absence de passeport de la personne à reconduire, il convient d'obtenir un laissez-passer consulaire qui attestera que le pays d'origine accepte de reconnaître l'intéressé comme son ressortissant et de l'admettre sur son territoire. En 2008, 14 012 laissez-passer ont été demandés et seulement 32,3% ont été obtenus dans les délais utiles. Cette difficulté entre à hauteur de 30% dans les causes d'échec à l'éloignement.
- ✓ les procédures font l'objet d'annulations nombreuses par les juges judiciaire et administratif. La préfecture est peu présente directement aux audiences pour assurer une défense des décisions (présence sur 22% des affaires devant la juridiction judiciaire et 11% devant le tribunal administratif). Les annulations ont trait à la violation des conditions d'interpellation, de garde à vue (avec le problème récurrent de l'interprétariat), aux délais non respectés de placement en

⁶⁸ Assistent à ce COPIL Asile la préfecture, la DDCSPP, le Conseil Général, la PAF, les villes de Mulhouse et Colmar, la Plate-forme asile associative.

⁶⁹ Réunion du COPIL Asile du 20 mai 2010.

⁷⁰ Obligation à Quitter le Territoire Français

⁷¹ Rapport de M. Pierre BERNARD-REYMOND, Sénateur, à la session extraordinaire du 3 juillet 2009, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative, consultable sur http://www.senat.fr/rap/r08-516/r08-516_mono.html.

⁷² MIIINDS : Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire

rétenion, à des motifs de santé, de situation familiale ou de nationalité française. Cette difficulté entre à hauteur de 40% dans les causes d'échec à l'éloignement.

- ✓ les disponibilités de places en Centre de Rétenion Administrative (CRA) sont insuffisantes, avec une pénurie marquée de places pour familles. La France métropolitaine dispose de 22 CRA comptant 1 674 places, il est annoncé une création de places portant à la fin 2010 la capacité à 1 959 places. Faute de disponibilités, la PAF est amenée à relâcher les personnes. Cette difficulté entre à hauteur de 20% dans les causes d'échec à l'éloignement.

Lorsqu'elles ne sont pas encore appréhendées, la PAF du Haut-Rhin expose par ailleurs le fait que les démarches d'interpellation sont très cadrées règlementairement et exigent une mobilisation conséquente d'agents de la force publique (a minima 2 agents par personne). Ces effectifs ne sont pas toujours à disposition, d'autant que l'interpellation pourra être suivie d'un déplacement parfois long vers le CRA ayant des places disponibles (certaines interpellations ont conduit les policiers à se déplacer vers les CRA de Toulouse et Nîmes en 2008).

Enfin, les procédures d'asile ou de demande d'admission au séjour relancées par les personnes déboutées reportent ou annulent les décisions de reconduite (les préfectures conservent notamment une tolérance au maintien en France durant la seconde période d'examen de l'OFPRA).

Les dernières directions prises par le ministère en charge de l'asile laissent cependant entrevoir une probable intensification des reconduites : outre la création de places supplémentaires de CRA, l'augmentation du nombre annuel de reconduites prévues entre 2009 et 2011, l'organisation commune à plusieurs pays européens de trajets de retour, la mise en place d'accords de reconduites avec certains pays dont sont originaires les personnes.

B) La voie du pourvoi en cassation

Il est possible de former un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat contre la décision de la CNDA. Le Conseil d'Etat juge sur la forme et non sur le fond. Le pourvoi peut notamment porter sur l'irrégularité de la procédure, l'absence de réponse aux motifs invoqués par le demandeur, la violation de l'article de la Convention de Genève définissant le terme « réfugié ». La démarche du pourvoi en elle-même n'est pas suspensive des décisions précédentes, une cassation en revanche permet l'octroi du

statut de réfugié ou de la protection subsidiaire puis la délivrance d'un titre de séjour stable.

C) La voie du réexamen de la demande d'asile

Les personnes déboutées ont la possibilité de solliciter un réexamen de leur demande d'asile. Règlementairement, il n'y a pas de limite à réclamer plusieurs réexamens, mais dans la pratique, la réitération de la demande peut la qualifier comme abusive. Lorsque la personne présente des éléments nouveaux (postérieurs à la dernière décision d'asile), elle peut bénéficier d'une procédure ordinaire et se voir délivrer un titre de séjour (récépissé de trois mois). Lorsqu'il n'y a pas d'éléments nouveaux ou que la demande est considérée comme abusive, la personne ne pourra bénéficier d'un titre de séjour, elle sera « tolérée » sur le sol français jusqu'à la réponse de l'OFPRA. Si cette réponse est négative et que le requérant veut encore engager un recours devant la CNDA, il n'aura plus le droit au séjour et sera « éloignable » à tout moment. Une réponse favorable en revanche permet l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire puis la délivrance d'un titre de séjour stable. L'OFPRA a enregistré en 2009, 1319 demandes de réexamen en procédure normale et 4249 demandes en procédure prioritaire (ou accélérée). Le taux d'accord se situe à 4,3% en réexamen à l'OPFRA contre 16,2% au premier examen.

D) La demande d'admission exceptionnelle au séjour pour raisons de santé

L'article L313-11-11° du CESEDA indique qu'une carte de séjour peut être délivrée de plein droit « à l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire ». Cette demande est traitée par le préfet et un refus peut être contesté devant le tribunal administratif. Selon les statistiques fournies par la Ministère de l'immigration⁷³, 5 733 étrangers malades parmi lesquels des personnes déboutées du droit d'asile ont été bénéficiaires en 2008 de cette admission pour raisons de santé.

⁷³ Source : DSED – MIIINDS, tableau « L'admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne à 27, à l'Espace économique européen, à la Suisse (métropole) », http://www.immigration.gouv.fr/IMG/xls/stats_admissionsejour_par_motif.xls, le 10 juillet 2010.

E) La demande d'admission exceptionnelle au séjour « vie privée et familiale »

L'article L313-11- 7° indique en outre qu'une carte de séjour peut être délivrée à l'étranger « dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, sans que la condition prévue à l'article L. 311-7 soit exigée. L'insertion de l'étranger dans la société française est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République ».

Cette carte de séjour récompense les efforts d'insertion d'une personne, elle n'est ordinairement octroyée qu'après un temps de séjour non négligeable en France (a minima trois mois selon le directeur de la réglementation de la préfecture de Colmar). Nous ne disposons pas de statistiques isolées pour ces admissions.

F) La demande d'admission exceptionnelle au séjour « salarié »

L'article L313-10 met en place le principe de délivrance d'une carte de séjour à « l'étranger titulaire d'un contrat de travail visé conformément aux dispositions de l'article L. 341-2 du code du travail pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement et figurant sur une liste établie⁷⁴ au plan national par l'autorité administrative, après consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives, l'étranger se voit délivrer cette carte sans que lui soit opposable la situation de l'emploi sur le fondement du même article L. 341-2 ».

Nous ne disposons pas de statistiques isolées aux personnes déboutées pour ces admissions.

⁷⁴ La dernière liste de métiers en tension a été publiée le 18 janvier 2008 et est consultable sur http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/sites/default/files/fckupload/arrete_18_janvier_.pdf, une liste par région est également établie.

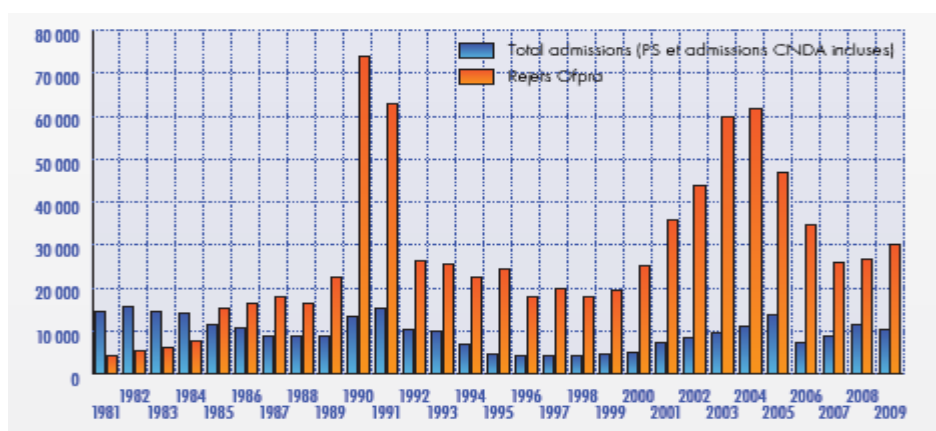
2.3 Le dénombrement des personnes déboutées du droit d'asile

Afin d'évaluer le nombre de personnes déboutées du droit d'asile, nous examinerons en premier lieu les données de l'OFPRA et de la CNDA, puis celles des CADA du Haut-Rhin avant de nous intéresser spécifiquement aux cinq CADA du pôle que je dirige.

2.3.1 Les chiffres nationaux et départementaux

Pour l'année 2009, les taux d'octroi d'une protection enregistrés au niveau national par l'OFPRA et la CNDA avoisinent les 30% (tout comme en 2007 et 2008). En conséquence, les taux de rejet pour les personnes déboutées se situent à plus ou moins 70%.

Le rapport d'activité 2009 de l'OFPRA indique que l'office a pris 35 331 décisions en 2009 et la CNDA 20 040 décisions. Ensemble, les deux instances ont prononcé 10 373 accords⁷⁵. Le taux d'accord global est de 29,4 % des décisions (14, 3 % directement par l'OFPRA et 15,1 % par annulation de la CNDA de décisions de rejet de l'OFPRA). Le taux de rejet est donc de 70,6% pour les décisions rendues en 2009, soit une réponse négative pour 24 958 dossiers.



Graphique 3 : Nombre d'admissions et de rejets d'asile en France depuis 1981.

Source : OFPRA, rapport d'activité 2009

Chaque dossier correspond à une personne adulte ayant déposé une demande⁷⁶. Une pondération de 1/3 peut être appliquée⁷⁷ pour tenir compte des enfants rattachés aux

⁷⁵ Dont 23,6 % au titre de la protection subsidiaire, ce pourcentage marque une vive hausse en comparaison du taux de 9% de l'année 2007.

⁷⁶ Une part infime de dossiers concerne des personnes mineures âgées de plus de 16 ans ayant la possibilité de demander l'asile.

⁷⁷ Cette pondération est utilisée dans la gestion du Dispositif National d'Accueil pour calculer le nombre de places d'hébergement nécessaires à l'accueil des familles demandeuses d'asile.

parents ayant reçu une réponse négative, ce qui porte le nombre de personnes déboutées en 2009 en France à 33 277.

Au sein de l'Union Européenne en 2009, la France rejette moins de dossiers d'asile que la moyenne des 27 Etats. Pour l'ensemble des européens, le statut de réfugié n'a été accordé qu'à 12% des demandeurs d'asile et 11% des demandeurs se sont vus octroyer une protection subsidiaire, soit un pourcentage a contrario de dossiers rejetés de 77%.

Le rapport OFPRA permet d'isoler également des informations sur le Haut-Rhin et l'aboutissement des procédures. 654 décisions ont été prises en 2009 par l'OFPRA, 590 d'entre elles sont des rejets (90,2%). La CNDA a annulé 106 décisions négatives du directeur de l'OFPRA. Le taux global de décisions favorables est donc de 25,99%, le taux de rejet est ainsi de 74,01%. Les 484 dossiers représentent potentiellement 645 personnes si l'on applique un coefficient de pondération de 1/3 correspondant aux enfants accompagnants.

2.3.2 Les éléments relatifs aux CADA du Haut-Rhin

Les éléments obtenus auprès de la DDCSPP du Haut-Rhin au premier trimestre 2010 nous renseignent sur l'aboutissement des procédures d'asile des personnes bénéficiant d'un hébergement et d'un accompagnement spécialisé en CADA en 2009.

Capacité d'accueil totale des 10 CADA		554
Personnes sorties	Procédures non achevées	50
	Réfugiés	105
	Déboutés	182
Taux de reconnaissance pondéré		35%

Tableau 5 : Statut des personnes quittant les CADA du Haut-Rhin en 2009

Source : DRASS / DN@ 2009

Pour les 10 CADA regroupant 554 places, 337 personnes sont sorties en 2009 parmi lesquelles 182 étaient des personnes déboutées du droit d'asile. Le taux de reconnaissance (ou taux d'obtention d'une protection) de 35% en CADA est de 5,6 points supérieur au taux global national.

2.3.3 L'issue des séjours dans les cinq CADA du pôle

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les taux d'octroi de la qualité de réfugié sont variables entre les années 2006 à 2009, ils oscillent entre 49% et 65%. L'issue des procédures et ainsi l'issue des séjours dépend en partie de l'origine des personnes (persécutions prises en compte ou non par les instances d'examen de la demande d'asile) et de la teneur des dossiers (cohérence d'ensemble et éléments de preuve).

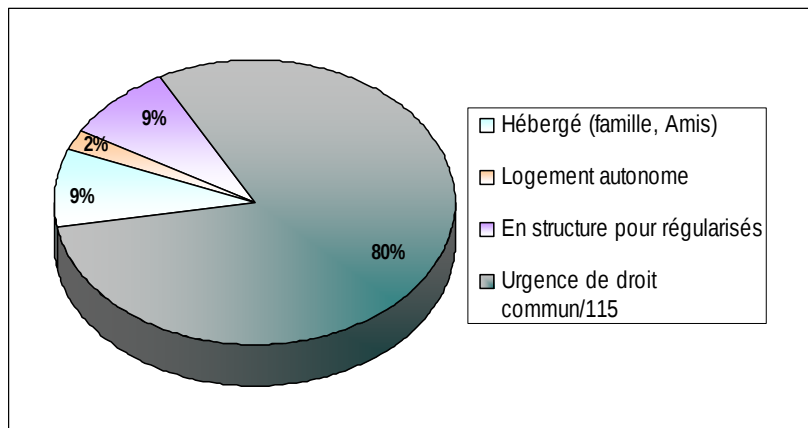
De 35 à 51% des personnes arrivées en fin de procédure sont donc soumises à l'injonction de quitter le CADA dans un délai de 30 jours, ce qui représente de 44 à 64 personnes pour une capacité totale de 179 places de CADA et avec une rotation moyenne annuelle d'effectifs de 70%.

	2006			2007			2008			2009		
	Nombre de procédures achevées	Déboutés	Réfugiés	Nombre de procédures achevées	Déboutés	Réfugiés	Nombre de procédures achevées	Déboutés	Réfugiés	Nombre de procédures achevées	Déboutés	Réfugiés
CADA Preiss	13	31%	69%	3	67%	33%	8	25%	75%	15	20%	80%
CADA Munster	9	0%	100%	9	44%	56%	10	60%	40%	9	56%	44%
CADA Tassigny	12	33%	67%	13	62%	38%	20	65%	35%	10	50%	50%
CADA Victor Hugo	8	75%	25%	8	25%	75%	13	31%	69%	7	57%	43%
CADA Fecht	6	50%	50%	4	75%	25%	9	89%	11%	14	50%	50%
Total des structures	48	35%	65%	37	51%	49%	55	51%	49%	55	47%	53%

Tableau 6 : Aboutissement des procédures dans les CADA du pôle de 2006 à 2009

Si l'on rapproche la focale sur l'année 2009, nous remarquons que 55 procédures se sont achevées avec 53% de réponses favorables, ce qui est supérieur de 23,6% au taux national et qui confirme le fait que l'accompagnement administratif et juridique proposé concomitamment à l'hébergement favorise amplement la mise en exergue du droit à l'asile des personnes bénéficiant d'une prise en charge spécifique.

47% de réponses défavorables ont été enregistrées. Ce dernier pourcentage représente très exactement 45 personnes déboutées ayant été confrontées à l'obligation de rentrer dans le pays d'origine ou à défaut de quitter, dans la majeure partie des cas, le CADA sans autre solution d'hébergement.



Graphique 4 : Situation de l'hébergement après la sortie du CADA

9% des personnes sortantes de CADA en 2009 ayant des problèmes de santé reconnus ont pu être admises en structure pour personnes régularisées. Seulement 9% ont pu compter sur des amis ou de la famille pour être secourus.

80% des personnes déboutées sortantes de CADA (soient 36 personnes pour les cinq CADA) font appel au 115 dans l'espoir de trouver un point d'hébergement. Le cas échéant, en fonction des disponibilités et au regard de critères de vulnérabilité, elles peuvent être orientées vers les centres d'urgence de droit commun. Nous avons vu dans le chapitre 2.1.1 que la probabilité de bénéficier d'une orientation est d'environ 50%.

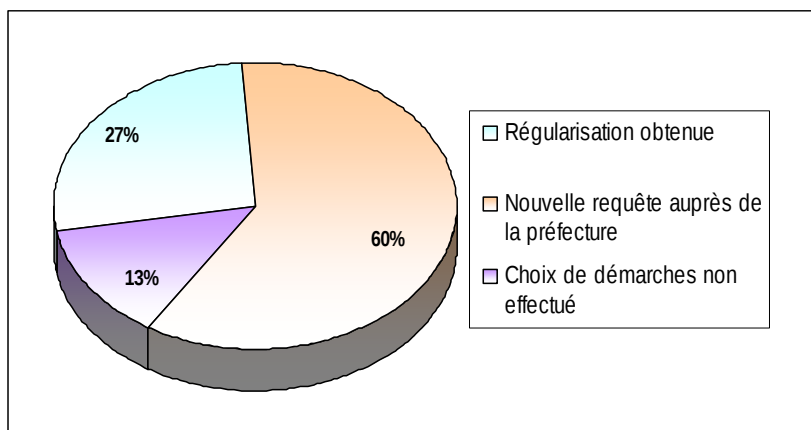
La composition des ménages ayant dû faire appel au 115 est la suivante :

Composition	Nombre de ménages	Nombre de personnes
Isolé(e)	6	6
Isolée + 1 enfant	2	4
Couple	2	4
Couple + 1 enfant	1	3
Couple + 2 enfants	2	8
Couple + 3 enfants	1	5
Couple + 4 enfants	1	6
Total	15	36

Tableau 7 : Composition des ménages déboutés ayant dû faire appel au 115

Pour l'ensemble des personnes déboutées, 60% ont résolu de relancer une requête auprès de la préfecture en sortant du CADA (qu'il s'agisse d'un réexamen de la demande d'asile ou d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour). 27% ont déjà obtenu

une régularisation (pour des raisons de santé majeures) et 13% n'ont pas encore fait le choix d'ouvrir de nouvelles démarches afin d'obtenir un titre de séjour.



Graphique 5 : Situation administrative à la sortie des CADA

2.4 Le constat partagé

Acteurs de terrain comme autorités administratives en charge de la gestion de l'hébergement d'urgence, tous semblent unanimes pour partager un certain nombre d'observations relatives aux personnes déboutées du droit d'asile et participer à la démarche d'amélioration de la situation.

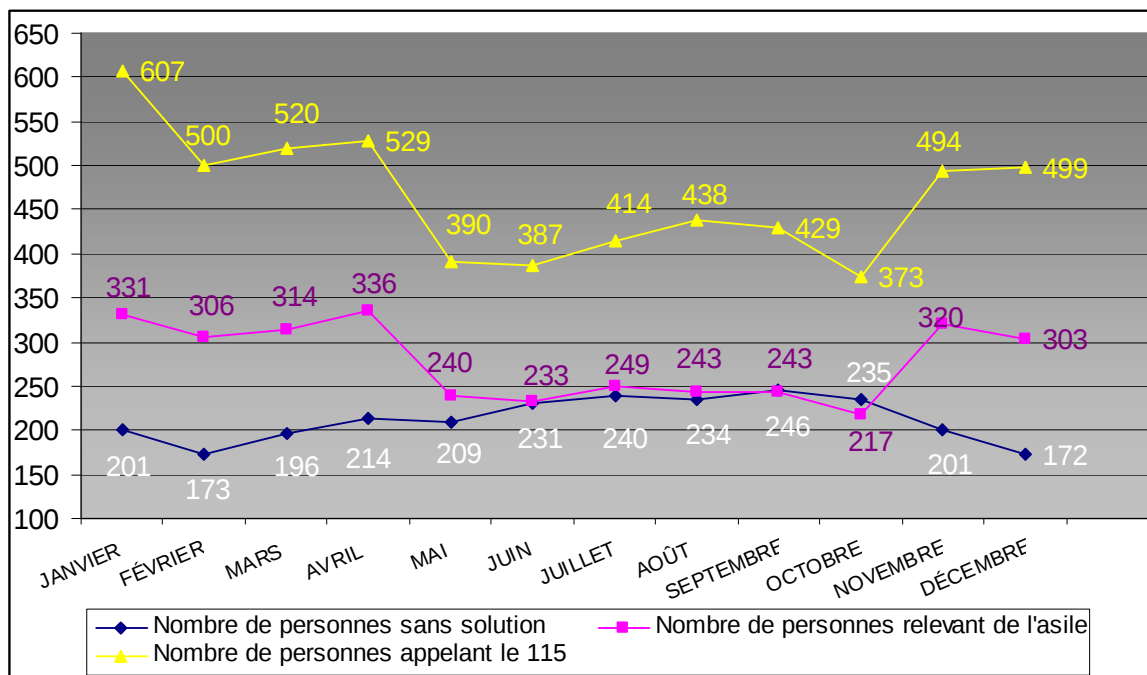
2.4.1 Quatre tendances majeures relevées par la Cellule⁷⁸ de veille sociale

A partir des demandes exprimées dans les différents services sociaux et au 115 par les personnes sans abri, la Cellule tente de donner une orientation vers un centre d'hébergement répondant au mieux au besoin d'accompagnement social.

La Cellule relève quatre tendances majeures :

1. le nombre de personnes laissées sans solution faute de place augmente notablement sur l'année 2009, en particulier dans les périodes de fermeture des centres d'urgence hivernale,

⁷⁸ Cf note de bas de page n° 55 pour une description de la Cellule



Graphique 6 : Evolution des appels et réponses en 2009 au 115

2. une part importante des personnes sollicitant le 115 est issue de la demande d'asile (personnes primo-arrivantes voulant ouvrir une procédure, personnes en cours de procédure, personnes déboutées), cette part est plus prépondérante dans la période de novembre à avril, au moment où les besoins exprimés rencontrent les solutions ouvertes par la mise à disposition de places supplémentaires d'hiver. De mai à octobre, se heurtant à la pénurie de places, les appelants se découragent et espacent leurs demandes.
3. les personnes déboutées du droit d'asile sollicitent le 115 sur des périodes longues sans parcours d'hébergement ascendant, le traitement de leurs nouvelles requêtes administratives s'étale sur plusieurs mois et les immobilise dans une quasi absence de droits,
4. la priorisation des orientations d'hébergement réalisée selon le degré de vulnérabilité écarte de fait les ménages pour lesquels les dispositifs ont été conçus et financés à l'origine (les hommes seuls de droit commun) et favorise les personnes en familles issues de l'asile.

Un double constat est ainsi rapporté fréquemment en plusieurs lieux d'échange et de réflexion. D'une part, le dispositif d'hébergement d'urgence existant est insuffisant pour répondre à toutes les demandes de mise à l'abri (au mois d'août par exemple, 438 personnes différentes demandent un hébergement alors que ne sont disponibles que 87 places d'hébergement dans le dispositif d'urgence). D'autre part, le fonctionnement en hébergement à la nuitée n'est pas adapté aux besoins des familles déboutées du droit

d'asile : inconfort marqué pour des familles dont les enfants sont en bas âge ou scolarisés ou si l'un des membres ou plusieurs sont malades, suivi administratif et aide discontinus ne permettant pas de progresser notamment dans le règlement des situations administratives.

2.4.2 Les préconisations du Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion⁷⁹

Les autorités administratives établissent un relevé tout à fait similaire aux observations mises en exergue précédemment. Dans sa partie descriptive, le PDAHI indique que « le département compte probablement plusieurs centaines de personnes déboutées, auxquelles s'ajoutent les personnes en provenance de pays sûrs ou en procédure Dublin (si l'on se base sur un taux de refus de l'OFPRA de 65 % en moyenne). Ces personnes ne peuvent intégrer un CADA et se tournent vers le 115 et le dispositif d'hébergement d'urgence. »

Il précise qu'en période hivernale les déboutés et les primo-arrivants n'ayant pu trouver de places en CADA constituent la quasi totalité des personnes prises en charge sur les 180 places supplémentaires ouvertes sur cette période. Il stipule en outre qu'il n'existe pas de relais pendant la période estivale et que durant cette période, « les personnes sont hébergées à tour de rôle et subsistent grâce aux accueils de jours et restaurants sociaux⁸⁰ ». Il suppose que l'hébergement par des compatriotes est probablement répandu mais ne dispose pas de données sur ce point.

Le Conseil Général, mentionné dans ce plan, est repéré comme intervenant indispensable ayant dépanné et mis à l'abri, durant l'année 2009, 88 ménages différents accompagnés de 195 enfants pour 11 414 nuitées au titre de la protection de l'enfance.

La DDCSPP du Haut-Rhin et la préfecture s'accordent à dire que « les demandeurs d'asile en procédure ou déboutés constituent le public majoritaire à solliciter l'urgence. La composition de ces ménages avec la présence d'enfants rend leur mise à l'abri obligatoire du fait de la loi, au détriment, le cas échéant, des autres publics ».

De manière conséquente, le plan inscrit en axe de progrès prioritaire l'amélioration des « réponses en terme d'hébergement d'urgence tant quantitativement que qualitativement,

⁷⁹ Siglé PDAHI, ce plan approuvé par son comité de pilotage le 11 mai 2010 et présenté au ministre de tutelle, concerne les années 2010 et 2011.

la principale difficulté du département étant de mettre à l'abri les personnes demandeuses d'asile ou déboutées du droit d'asile⁸¹ ». Il formule la préconisation suivante : « compte tenu des besoins persistants constatés en terme d'urgence, la création d'une centaine de places est demandée sur l'ensemble du département : 35 correspondant à la pérennisation de places hivernales ouvertes à l'année et 65 places nouvelles⁸² ».

Conclusion de la seconde partie

Lorsque les conditions de retour dans le pays d'origine ne sont pas réunies, les personnes déboutées du droit d'asile en CADA n'ont pas d'autre alternative que de se conformer à l'obligation de sortie du centre dans le délai des 30 jours. D'après les chiffres de l'OFPRA, dans le Haut-Rhin, 645 personnes ont été concernées par une réponse négative en 2009 (mineurs accompagnants compris). 182 personnes parmi elles se trouvaient dans les CADA du département et ont dû les quitter (source DRASS). Au sein du pôle que je dirige qui regroupe cinq CADA, 45 personnes ont quitté les établissements en sollicitant pour 80% d'entre elles le 115 afin d'obtenir un secours en hébergement, et en lançant de nouvelles requêtes auprès de la préfecture pour 60% d'entre elles.

Le recours au 115 qui n'offre en moyenne une orientation vers les centres d'urgence qu'une nuit sur deux semble plonger les solliciteurs dans un processus de précarisation dans lequel la recherche de réponse aux besoins élémentaires devient prioritaire. La situation de précarité et d'instabilité traversée morcelle l'accompagnement dont les personnes ont besoin et complique l'exercice des droits ? Lorsque les personnes ouvrent de nouvelles procédures, l'aboutissement est relativement peu connu (y compris parfois par les intéressés eux-mêmes).

Parallèlement, on observe une difficulté particulière des préfectures et notamment de celle de Colmar à exécuter les reconduites à la frontière : de 85 à 90% des décisions ne sont pas mises en œuvre, ce qui place les personnes déboutées dans une situation administrative délicate de non reconduites et en même temps de non régulières sur le sol français.

⁸⁰ Extrait du PDAHI 2010-2011, page 14.

⁸¹ Extrait du PDAHI 2010-2011, page 20.

⁸² Extrait du PDAHI 2010-2011, page 23.

Le constat de la fragilisation et de l'épuisement des personnes dans ces situations est partagé. Le PDAHI 2010-2011 indique comme prioritaire le public des déboutés du droit d'asile et préconise la création de places d'urgence supplémentaires. Le risque social mis ainsi en exergue ne peut qu'interpeler ma responsabilité de directeur de CADA mais également l'association dans laquelle j'interviens et dont l'objet est de répondre, pour le bien de la collectivité, aux besoins des personnes les plus en difficultés.

Au regard des besoins constatés et à l'ouverture d'une préconisation faite par les autorités administratives dans le PDAHI, ne serait-il pas pertinent alors de proposer une nouvelle offre de service d'hébergement et d'accompagnement à destination de ce public spécifique ? Un certain nombre de questions se posent subséquemment.

- ✓ Sur le plan de l'engagement de l'association, l'association peut-elle assumer la gestion de ce projet et a-t-elle une légitimité à le faire ?
- ✓ S'agissant de l'offre de service en elle-même, quelle formule d'hébergement faudrait-il privilégier et quel type d'accompagnement faudrait-il structurer ?
- ✓ Sur le plan des ressources financières, par quels moyens le centre pourrait-il fonctionner ?
- ✓ Sur le plan des ressources humaines, quels profils de poste rechercherait-on et faudrait-il privilégier le recrutement interne ?
- ✓ Sur le plan du partenariat, quel type de coopération pourrait-on mettre en place notamment avec la préfecture ?
- ✓ S'agissant de l'évaluation des résultats, quels indicateurs seraient à retenir pour mesurer la pertinence du projet ?

La troisième partie qui suit présente une offre de service d'hébergement et d'accompagnement spécifique à ce public débouté du droit d'asile et tente d'apporter réponses à ces questions.

3 La proposition d'une nouvelle offre de service d'hébergement et d'accompagnement à destination du public débouté du droit d'asile

Le développement d'une nouvelle offre de service requiert, avant toute mise en œuvre, un travail d'analyse et d'élaboration approfondi. Les quelques pages qui suivent se veulent être la retranscription de la réflexion menée dans la perspective d'offrir un nouveau type de prise en charge. Je ne sais si ce projet verra véritablement le jour. Je crois néanmoins qu'il m'appartient, en tant que directeur d'établissement social relevant la difficulté sociale d'un public identifié, de faire connaître ce projet et de présenter une réponse sociale adaptée possible. Je suis convaincu que les responsables - acteurs du champ social peuvent être moteur de l'innovation sociale, et que cette innovation peut avoir un impact favorable sur la société. Dans cette recherche de réponses pertinentes aux besoins, les associations porteuses de valeurs et de projets renforcent leur mission d'utilité sociale, les dirigeants conduisent une action pleine de sens guidée à la fois par une éthique de conviction et par une éthique de responsabilité⁸³. L'action est doublement sous-tendue par le principe moral (de solidarité ou d'assistance) et par la quête de résultats pertinents. Max WEBER évoque ainsi le juste positionnement de ceux qui acceptent de prendre conscience des risques qu'entraîne logiquement toute décision et qui s'appuient sur une estimation raisonnée des conséquences prévisibles. La proposition de service décrite ci-dessous tente de s'inscrire dans cette démarche.

A l'heure où est rédigé ce mémoire, si la réalisation du projet en lui-même n'a pas eu lieu, des phases d'expérimentation ont pu néanmoins être conduites. Pour autant, un certain nombre d'hypothèses conceptuelles sont à vérifier. La première, non des moindres, relève de l'autorisation administrative qui conditionne irrémédiablement l'ouverture d'un service de manière permanente. Les pouvoirs publics peuvent-ils réellement adhérer à l'idée d'offrir une prise en charge à des personnes sans titre de séjour soumises à une obligation de quitter le territoire français ? La réponse paraît évidente : si la contradiction existe bel et bien, la réalité des besoins rattrape et dépasse cette contradiction, l'urgence commande de mettre à l'abri, les difficultés des personnes relevées dans la partie

⁸³ Weber M., 1919, *Le savant et le politique*, édition électronique réalisée à partir du livre de Max Weber (1919), *Le savant et le politique*. Paris : Union Générale d'Éditions, 1963, 186 pages. Collection : Le Monde en 10-18, [en ligne], [visité le 22.09.2010], disponible sur Internet : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.doc

précédente invitent à proposer un accompagnement. Malgré les contraintes réglementaires existantes, les pouvoirs publics incitent eux-mêmes les acteurs de terrain à développer des réponses adaptées : les préconisations du PDAHI sont éloquentes à cet égard, elles indiquent qu'il y a lieu d'améliorer les réponses en termes d'hébergement d'urgence pour les personnes déboutées⁸⁴. En outre, le fondement de la base réglementaire de la circulaire du 2 avril 2007⁸⁵ ouvre officiellement la voie d'une prise en charge finançable pour les personnes déboutées dans le dispositif d'accueil d'urgence.

L'offre de service présentée ci-dessous poursuit ainsi deux objectifs principaux :

- ✓ mettre à l'abri de manière stable les ménages déboutés du droit d'asile (en particulier les familles avec enfants mineurs considérées comme prioritaires au regard de critères de vulnérabilité) et contribuer à leur rétablissement,
- ✓ développer un accompagnement social et administratif éclairant leur situation au regard du droit au séjour en France

Découlerait de la réalisation de ces deux objectifs un avantage secondaire : le désengorgement du dispositif d'accueil d'urgence de droit commun et la possibilité de lui redonner sa vocation initiale.

Avant de détailler la proposition d'offre de service dans ses différents aspects et sa gestion, nous nous attacherons à examiner les ressources de l'association ACCES et la démarche du projet à engager, puis nous envisagerons les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du projet.

3.1 Les ressources de l'association ACCES : un atout pour développer une nouvelle offre

« Il ne peut y avoir de vent favorable à celui qui ne sait où il va. » Cette citation de Sénèque⁸⁶ illustre la nécessité de bien compter ses ressources et d'avoir conscience de ses manques ou incertitudes avant d'initier toute nouvelle aventure. Le développement d'une nouvelle offre est un projet, et afin de dresser la perspective la plus exacte de ce

⁸⁴ Cf partie 2.4.2.

⁸⁵ Cf en annexes la Circulaire du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

⁸⁶ Sénèque, 1^{er} siècle après Jésus-Christ.

projet, j'ai souhaité analyser les capacités de l'association et du pôle porteur à s'engager dans un tel projet.

3.1.1 Positionnement de l'association sur le territoire

L'association ACCES a consolidé depuis plusieurs années son positionnement départemental, d'une part par le fait de l'implantation géographique de ses services, d'autre part, au travers de l'étendue de ses interventions.

Comme le tableau annexé⁸⁷, l'association est en effet établie au nord et au sud du département, principalement sur les deux plus grosses agglomérations (Mulhouse et Colmar), mais encore sur des villes d'importance relative (Munster, Habsheim, Saint-Louis, Rouffach) au centre, à l'est et à l'ouest du département.

Elle gère une plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile dont la vocation est explicitement départementale, tout comme le 115 agissant pour toute personne en difficulté sur le territoire du Haut-Rhin. Son service d'insertion pour l'emploi recrute par contrats aidés également sur tout le département.

S'agissant de l'offre de service dans le même segment sur le territoire du Haut-Rhin, elle se décline en 4 niveaux : la phase d'accueil (à la Plate-forme), la phase pré-CADA (en centres d'hébergement temporaires), la phase CADA, la phase post CADA (en centres pour réfugiés ou régularisés). Quatre opérateurs interviennent de manière complémentaire et non concurrentielle sur le territoire du Haut-Rhin, mais aucun, à l'heure actuelle n'a développé d'offre de service en direction des personnes déboutées ayant l'obligation de sortir des centres alors que les CADA existent depuis plus de 10 ans.

3.1.2 Relation aux organismes financeurs

L'association dépend quasi exclusivement de fonds publics partagés entre financements d'Etat (80%), de l'Union Européenne (15%), du Conseil Général et des villes (5%). Si l'association vit de cette dépendance aux finances publiques, l'Etat a de son côté fondamentalement besoin de l'action de l'association qui remplit une mission de service

⁸⁷ Cf Annexe intitulée « Positionnement départemental de l'association »

public. Au-delà de cette « interdépendance », l'association jouit en outre d'un capital confiance établi :

- ✓ l'association est l'opérateur central « unique » en ce qui concerne l'hébergement d'urgence : il enregistre les demandes par son service 115, comptabilise les disponibilités des centres et est responsable des orientations sur les places d'accueil d'urgence du département, il gère le seul hôtel social du département, il impulse les changements dans ce dispositif,
- ✓ l'association est l'opérateur central en ce qui concerne la prise en charge des demandeurs d'asile : il gère la plate-forme départementale d'accueil et les 3 centres d'urgence du département (il est à ce titre le seul organisme domiciliant des demandeurs d'asile), il négocie les admissions dans les CADA, il gère lui-même 1/3 des places CADA du département,
- ✓ l'association, reconnue pour la qualité de son travail et son engagement, est moteur et force de proposition dans les différentes instances de concertation : l'un de ses directeurs est le président régional de la première fédération du secteur (la FNARS), un autre de ses directeurs est vice-président de l'UROP (URIOPSS alsacienne), l'association s'est vue de plus déléguer par la DDASS l'animation des réunions de Cellule de veille sociale départementale, l'association est enfin la seule à participer au Comité de pilotage Asile du département.

Dans un contexte de resserrement budgétaire et d'accroissement des difficultés sociales, la relation de confiance existante est cependant de temps à autres soumise à des tensions consécutives aux prises de position respectives des financeurs et de l'association.

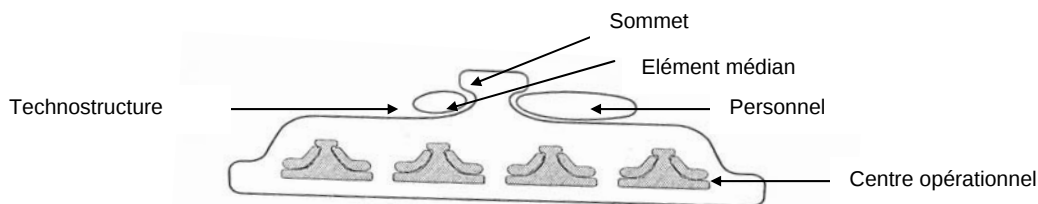
3.1.3 La dynamique institutionnelle

A) Une organisation clairement définie

L'association jouit d'une organisation rigoureuse dans laquelle les rôles et fonctions sont clairement définies.

Sur le plan de l'organisation et au regard d'une analyse relevant d'éléments synthétisés de la réflexion d'Henry MINTZBERG⁸⁸, l'association ACCES et son pôle Projet Réfugié s'apparentent à la forme décrite comme « décomposée en divisions ».

⁸⁸ MINTZBERG Henry., mars 1980, *Structure en 5 points : une synthèse de la recherche sur les formes organisationnelles*, dans Management Science, p 322-341



La forme divisée en unités est donc la superposition d'une structure sur d'autres, Mintzberg évoque un siège social⁸⁹ (sommet stratégique : conseil d'administration pour l'association) qui surveille un ensemble de divisions (centre opérationnel : les 4 pôles de l'association) et un élément médian (cadre dirigeant : le directeur général) qui émerge comme la composante clef de l'organisation. Il est épaulé par une technostructure (le chef comptable et le responsable des ressources humaines) ainsi que par le personnel fonctionnel (secrétaires entre autres).

A l'échelle du pôle Projet réfugié⁹⁰, les différentes divisions correspondent aux 7 établissements et services supervisés en proximité par les éléments médians que sont les chefs de service ; le directeur est ici le sommet stratégique. Deux dynamiques institutionnelles sont à mettre en exergue :

- ✓ A l'échelle de chaque établissement, il faut relever la forte cohésion existante. Le personnel de chaque établissement est en effet très restreint et composé à la base d'un binôme ou d'un trinôme de travailleurs sociaux auquel vient s'adjoindre une équipe de services généraux partagée entre établissements (homme d'entretien, secrétaire, agent de nettoyage). Dans chaque établissement, les travailleurs sociaux se connaissent bien, sont solidaires et doivent se compléter ou se remplacer. Chaque binôme ou trinôme se place non ouvertement en concurrence « paisible » (de performances) aux autres équipes. Le même phénomène se retrouve entre le pool équipe Nord (rassemblant les établissements du nord du département) et le pool équipe sud.
- ✓ A l'échelle de chaque salarié, le fort engagement de l'association dans la cause humanitaire pour les personnes démunies est accepté et encouragé. Il invite à définir une frontière entre vie professionnelle et engagement personnel, à réaliser fréquemment des arbitrages dans le conflit de l'intérêt des usagers et de l'intérêt des salariés.

⁸⁹ Cf. Organigramme associatif

⁹⁰ Cf. organigramme du Pôle PROJET REFUGIE

B) Le mode de management en action

Le mode de management mis en place au sein du pôle est à la fois propre à chaque chef de service et partagé par le modèle imprimé par le directeur du pôle, influencé lui-même par le directeur général et le président du conseil d'administration. Il se caractérise par les composantes suivantes :

- ✓ forte autonomie de chaque salarié dans l'organisation de son travail
- ✓ encadrement de proximité (sous la forme du soutien et du conseil) avec très grande disponibilité des chefs de service
- ✓ détermination des champs d'intervention par actualisation des fiches de poste, par Document Unique de Délégations, révision des projets d'établissements et pédagogiques
- ✓ dynamique de formation importante
- ✓ communication abondante avec réunions hebdomadaires à chaque échelon de l'organisation, avec fonctionnement en binôme ou trinôme favorisant l'échange, avec utilisation intense des réseaux d'échange informatiques, diffusion de lettres de nouvelles
- ✓ volonté de transparence et échange hiérarchique facilité (jusqu'au directeur général)
- ✓ implication dans l'objet de l'association à tous les niveaux (engagement du conseil d'administration) et prise en compte des préoccupations de terrain.

Une évaluation approfondie permettant par ailleurs de mesurer la qualité de l'organisation et du management au sein du pôle a été réalisée sur la base du CAF⁹¹ à la fin de l'année 2009. Une synthèse de cette évaluation est jointe en pièce annexe, elle montre une satisfaction globale s'agissant de la stratégie développée, de la gestion des ressources humaines, des résultats auprès des bénéficiaires, du personnel, de la société.

3.1.4 Le rapport Ressources/Incertitudes

Face au défi à relever, créer un service capable de répondre aux besoins des personnes déboutées du droit d'asile sorties de CADA, le pôle Projet Réfugié de l'association ACCES semble disposer d'un certain nombre d'atouts. Le rapport Ressources /

⁹¹ CAF : le Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques est un outil mis à disposition par l'Union Européenne depuis 2000.

Incertitudes présenté dans le tableau ci-dessous synthétise les capacités et limites à l'engagement du pôle dans une telle démarche.

Ressources	Incertitudes
•Légitimité du pôle sur l'asile et sur l'urgence dans le département •Confiance accordée par les financeurs, partenaires, la préfecture •Bon réseau de bailleurs réactifs pour mobiliser un bâtiment, un hôtel ou des logements •Volant hôtelier : savoir faire et outils au sein du pôle facilitant la mise en œuvre d'un nouveau projet d'accueil •Equipes demandeuses de mise en œuvre du projet et très motivées •Compétences existantes dans l'équipe en termes d'accompagnement •Connaissance des besoins (des ménages demandeurs) par le biais des observatoires que sont le 115 et la plate-forme asile gérés par l'association	•Quelle coopération avec les autorités (préfecture, Police Aux Frontières) ? •Quels financements sont mobilisables pour stabiliser le service ? •Quelles limites sont à fixer en termes d'accompagnement ? •Quel serait l'impact sur l'image du pôle et de l'association si le projet se déroulait mal ?

Tableau 8 : Rapport Ressources / Incertitudes face au projet

Nous ajoutons à ce rapport deux éléments, un d'opportunité et l'autre de contrainte :

Opportunité	Contrainte
•Occasion de raffirmer la vocation départementale du service et de l'association en ouvrant l'offre de service à tous les CADA du département	L'Etat applique des restrictions budgétaires aux CADA qui « gardent » dans leurs murs des déboutés, sans une nouvelle offre de service spécifique et au regard de la saturation existante, les restrictions risquent d'être prochainement appliquées

3.1.5 La démarche de projet envisageable

Afin de mettre en œuvre le projet de développement d'une offre de service d'hébergement et d'accompagnement à l'égard du public débouté du droit d'asile, nous traçons la perspective suivante de déroulement du projet en douze phases :

1. note de proposition au directeur général de l'association
2. validation par le conseil d'administration de la formation d'un comité de pilotage du projet et d'un groupe projet
3. formation du comité de pilotage composé du directeur général, du directeur du pôle en tant que chef de projet, d'un représentant de la DDCSPP, de la préfecture, du Conseil Général, de la ville de Mulhouse, des services 115 et SURSO. Son rôle est d'émettre des préconisations et de suivre l'évolution du projet.
4. formation du groupe projet composé des cadres du pôle dont le directeur en tant que chef de projet, de deux travailleurs sociaux du pôle, d'un représentant de chaque autre pôle de l'association, et selon les travaux, du responsable des ressources humaines et/ou de la comptabilité, du responsable de l'équipe de maintenance et entretien. Son mandat sera la définition des opérations, la mise en œuvre effective du projet et sa conduite en cohérence avec l'évolution de l'association.
5. élaboration du projet écrit (projet d'établissement – fiches de poste) avec recherche de limitation des incertitudes relevées
6. validation par le conseil d'administration

7. dépôt du projet auprès des financeurs et des instances administratives de validation (notamment commission devant remplacer le CROSMS)
 8. démarrage de mise en œuvre après accord des financeurs : recherche de la solution d'hébergement et appel à candidatures pour tous les postes dessinés
 9. présentation du projet au plus grand nombre de partenaires possibles
 10. recherche de solutions affinées à tous les points d'incertitude restants
 11. mise en œuvre des solutions logistiques
 12. ouverture de la structure
 13. évaluation de la mise en œuvre du projet au bout de 6 mois avec le comité de pilotage
- L'ensemble des phases rapportées jusqu'à l'ouverture de l'établissement s'étalera sur une durée approximative de 12 mois⁹².

3.2 La définition de l'offre d'hébergement et d'accompagnement

Afin d'affiner le projet et de préciser l'offre de service, il semblait opportun de mieux connaître le public débouté et de tenter de recueillir son avis ou d'entendre directement ses besoins. Cette démarche n'a pas réellement pu être réalisée essentiellement en raison du fait que les personnes sont peu disponibles et disposées à ce type d'entretien, préoccupées en premier lieu par leur activité quotidienne de survie. Elles sont soumises à un nomadisme important entre les différents centres d'hébergement d'urgence, d'aide alimentaire et services sociaux. Sans rien offrir de concret, il paraissait délicat de prendre leur temps ou même d'évoquer avec elles la perspective d'un service d'accueil pouvant susciter de l'espoir, service qui ne verrait peut être jamais le jour. Par ailleurs, même si la plupart des sorties d'établissement se déroulent dans de bonnes conditions, il pouvait sembler inapproprié, de solliciter les personnes déboutées, pour un entretien à propos de la situation de précarité et des difficultés traversées de la position de directeur les ayant contraints à quitter le CADA et les ayant, en quelques sortes, « poussées » vers cette vie précaire.

A défaut, ce sont donc les services et intervenants qui les reçoivent qui ont contribué à confirmer les orientations retenues : j'ai en particulier interrogé la directrice et les travailleurs sociaux du Service d'URgence SOciale de Mulhouse (SURSO) agissant en tant que SAO et Boutique de Solidarité⁹³, la chef de service du 115 et l'équipe de la Plate-

⁹² Cf. en annexes le diagramme de Gantt dressé.

⁹³ Le SURSO est un Service d'Accueil (de jour) et d'Orientation (SAO) : orientations sur les centres d'urgence, CHRS, circonscriptions, cellule RSA, ... Il est en même temps Boutique de solidarité proposant une bagagerie, un accueil petit-déjeuner, des douches, une machine à laver, ...

forme départementale des demandeurs d'asile que je dirige et à laquelle les personnes déboutées s'adressent lorsqu'elles ont l'intention de relancer une procédure.

L'offre de service déclinée est le fruit d'une proposition initiale à laquelle ont été combinées les constats et orientations communiquées par l'ensemble de ces observateurs de terrain. Elle pourra être modifiée et précisée avec le recueil d'éléments supplémentaires avant même ou pendant la mise en œuvre du projet. L'éventualité d'une expérimentation peut en outre être envisagée dans le cadre de l'ouverture de places d'urgence hivernale de novembre à avril. Le cas échéant, l'expérience se montrant concluante, elle pourrait être prolongée au delà du mois d'avril.

3.2.1 Prévisions de séjours

A la base de la réflexion sur la construction d'une offre de service plusieurs questions se posent :

- ✓ Quelle devrait être la capacité d'accueil du service ?
- ✓ Quel serait le taux d'occupation à observer ?
- ✓ Quelle serait la durée de séjour moyenne et donc, quelle rotation devrait être envisagée ?

S'agissant de la capacité du service, la démarche d'origine consiste à tenter de venir en aide en premier lieu aux personnes devant sortir des CADA du pôle PROJET REFUGIE, n'ayant pas de solution prévisionnelle d'hébergement, considérées comme les plus vulnérables (familles avec enfants en bas âge), et souhaitant engager de nouvelles procédures (que ce soit en vue de privilégier le retour au pays ou d'obtenir un droit au séjour en France par le biais d'une nouvelle procédure d'asile ou d'une régularisation).

Pour ce public bien défini, nous reprenons les éléments de la partie 2.3.3⁹⁴ : entre les années 2006 et 2009, 177 personnes ont été déboutées, soit une moyenne de 44,25 personnes par an. L'année 2009 est donc une année repère car proche de la moyenne : 45 personnes déboutées sont comptabilisées, 36 parmi elles ont fait appel au 115, soient 6 personnes isolées, 2 couples et 7 familles. Les 7 familles représentent 26 personnes et elles sont toutes sans titre de séjour à la sortie du CADA devant relancer de nouvelles procédures. En second lieu, il serait intéressant dans une part mineure de pouvoir ouvrir les admissions :

⁹⁴ Cf. L'issue des séjours dans les cinq CADA du pôle

- ✓ à des ménages se trouvant déjà en situation de précarité sur le département,
- ✓ à des personnes sortantes d'autres CADA que ceux du pôle géré par l'association ACCES (182 – 45= 137 personnes déboutées sortantes des cinq autres CADA du département tout au long de l'année 2009).

Il apparaît clairement impossible de formuler le projet d'un service répondant à tous les besoins du département, sa taille serait importante et son financement imposant à l'échelle d'un petit département comme le Haut-Rhin. Restant dans une taille médiane (en référence aux établissements de l'association ACCES), je préconiserais une capacité d'accueil de 40 places pour une mobilisation immobilière modeste et réaliste, une équipe restreinte et rattachable aux ressources du pôle que je dirige, un budget assimilable.

Il serait ensuite proposé :

- ✓ un taux d'occupation de 98% similaire à celui des CADA
- ✓ un taux de rotation de 150% avec une durée moyenne de séjour de 6 mois pour les personnes sollicitant une admission exceptionnelle au séjour (recours devant le tribunal administratif compris) et une durée moyenne de séjour de 12 mois pour les demandeurs d'un nouvel examen d'asile (pour la plupart en procédure accélérée ou encore procédure prioritaire, recours devant la CNDA compris).

Ce serait donc, dans un service d'une capacité de 40 places, une soixantaine de personnes en famille qui pourraient être mises à l'abri et accompagnées sur une année, ce qui représente 14 600 journées d'accueil à 100% d'occupation et 14 308 journées à 98% de taux d'occupation.

3.2.2 Accueillir et héberger : le choix de l'hébergement regroupé pour stabiliser les personnes

Afin de réaliser une mise à l'abri, trois propositions⁹⁵ offrant chacune ses avantages et inconvénients étaient envisageables, mais seule la proposition de l'hébergement en appartements regroupés a été retenue. La proposition de mobilisation de chambres d'hôtels a essentiellement été écartée pour son coût de structure, la proposition de mobilisation d'un bâtiment à caractère collectif a avant tout été écartée pour son coût en personnel car demandant une présence continue.

La solution de la mobilisation de 11 logements (dont un appartement bureau) situés dans un même bâtiment (ils sont ainsi regroupés) sur la ville de Mulhouse semble présenter un ensemble d'avantages favorables au développement du service projeté :

Mobilisation de 10 logements regroupés	
Avantages	Confort d'hébergement proposé en appartements équipés (comparativement à l'exiguïté d'une chambre d'hôtel, ou encore à la promiscuité et au partage des locaux en habitat collectif)
	Contraintes sanitaires et en équipements de sécurité réduites
	Gestion logistique d'un seul site
	Identification aisée de la structure pour les administrations et partenaires
	Relative autonomie des personnes
	Préparation à un mode d'habitat d'insertion
	Suivi social de proximité et aide quotidienne pour toutes les personnes hébergées
	Repérage rapide des difficultés individuelles par les travailleurs sociaux
	Entraides et solidarités entre hébergés facilement mises en place
	Coût d'hébergement modéré
	Coût d'encadrement modéré
Inconvénients	Gestion des effets induits du regroupement (cohabitation multiethnique, partage de certains lieux)
	Présence discontinue de l'équipe sociale
	Gestion des relations de voisinage
	Démobilisation de l'hébergement à anticiper (si réduction des besoins)

Tableau 9 : Avantages et inconvénients de la mobilisation de logements regroupés

En contact régulier avec les bailleurs sociaux et avec plusieurs bailleurs privés d'envergure, recevant fréquemment des propositions de location de bâtiments laissés vacants au centre ville de Mulhouse, il semble raisonnable d'entrevoir une mobilisation à moyen terme (4 à 6 mois) d'un bâtiment pouvant correspondre au besoin défini.

Le choix de cette formule d'hébergement détermine en partie le type d'encadrement nécessaire. Dans cette proposition, le coût de l'encadrement est établi sur la base de 3 E.T.P. de travailleurs sociaux, 0,50 ETP de secrétaire, 0,25 d'homme d'entretien et 0,25 E.T.P. de chef de service.

Afin de compléter la proposition de logement, outre l'équipement des appartements en mobilier et électroménager, outre la prise en charge des factures d'électricité, d'eau et de gaz, une allocation alimentaire mensuelle équivalente à celle des CADA⁹⁵ serait également ouverte pour chaque ménage.

⁹⁵ Pour plus de détails, Cf. en annexes le tableau comparatif « Budget prévisionnel du service » ainsi que le tableau « Avantages, inconvénients et coûts de la mobilisation de chambres d'hôtels » et le tableau « Avantages, inconvénients et coût de la mobilisation d'un bâtiment ».

⁹⁶ Cf. en annexes Tableau AMS des CADA

3.2.3 Développer un accompagnement qualifié des personnes déboutées du droit d'asile pour dénouer les situations

L'ensemble des prestations d'hébergement développées devraient contribuer à stabiliser en un lieu physique les personnes et enrayer ainsi le cycle de la précarisation. L'accompagnement à mettre en œuvre doit de son côté favoriser la restauration des personnes, maintenir les capacités sociales des personnes (et limiter ainsi les risques de basculement dans des processus de marginalisation), et permettre le dénouement des situations administratives. Quatre axes principaux d'intervention pourraient être étendus :



A) Accompagner la demande d'asile et d'autorisation de séjour

Les personnes hébergées pourraient bénéficier d'un accompagnement structuré en fonction des demandes relevées :

- ✓ demandeurs de réexamen ou réexamen en cours : aide à la rédaction de la lettre de demande de réexamen à adresser à la préfecture, aide à la rédaction du dossier OFPRA, aide à la constitution d'un faisceau de preuves, aide à l'argumentation d'un appel devant la Cour Nationale du Droit d'Asile, préparation à un entretien à l'OFPRA ou la CNDA, construction d'un mémoire en recours
- ✓ demandeurs d'admission exceptionnelle au séjour (régularisation) : relance et suivi des dossiers à la préfecture, aide à la rédaction de la lettre de demande d'admission au séjour à adresser à la préfecture, recueil des arguments sanitaires et / ou d'intégration, information sur les différentes voies de recours et procédures existantes, orientations vers les services juridiques ouvrant les contentieux.
- ✓ demandeurs de retour au pays d'origine⁹⁷ : présentation des aides au retour, aides humanitaires et aides à la réinsertion de l'OFII, organisation des démarches avec l'OFII (prises de rendez-vous, transports, consulats, ...)

⁹⁷ L'équipe accompagnera les familles le souhaitant dans la perspective d'un retour choisi au pays d'origine, elle devra au préalable faciliter l'évaluation du risque (reprise de contacts avec des proches, recherche d'informations sur l'atténuation du danger, ...).

B) Accompagner vers les soins

Les prestations fournies dans ce domaine prendraient le plus généralement la forme du soutien administratif, de l'assistance dans les démarches de soins, du soutien moral et psychologique.

Le soutien administratif consisterait à :

- ✓ instruire (et rouvrir le cas échéant) les dossiers d'affiliation aux régimes de la sécurité sociale : Aide Médicale Etat et Couverture Maladie Universelle
- ✓ instruire la demande de bilan de santé de la CPAM

Une assistance pour la réalisation des démarches de soins pourrait également être offerte. La barrière de la langue et l'impossibilité d'obtenir systématiquement une traduction, la difficulté à exposer le parcours de soin ou l'état de recherche d'un diagnostic, la méconnaissance du système français de soin, la difficulté à trouver une adresse ou un service dans un hôpital, la difficulté à comprendre et parfois mémoriser les recommandations médicales, sont autant d'obstacles qui réclament la présence médiatrice de l'intervenant social.

L'écoute et le partage sollicités fréquemment engagerait par ailleurs l'équipe à offrir un soutien moral. Pour un grand nombre de demandeurs d'asile, le temps particulier de prise en charge et l'attente génèrent de l'anxiété. Le soutien proposé par l'équipe viserait à permettre aux personnes d'exprimer leur questionnement et de trouver un encouragement. Pour répondre de façon plus qualifiée à la demande de soutien psychologique voire la mise en œuvre d'un traitement médicamenteux, un relais pourrait être organisé avec les services hospitaliers spécifiques (centres de thérapie, cellule ambulante de psychiatrie, ...).

C) Faciliter la gestion de la vie quotidienne et animer

Prenant la forme de l'information conseil ou de l'assistance éducative, les intervenants sociaux auraient la liberté de proposer des prestations individuelles d'accompagnement lorsque seraient repérées ou exprimées des difficultés ayant trait à la gestion de la vie quotidienne, que ce soit sur le plan matériel ou relationnel : conseil alimentaire, conseil à l'entretien des lieux de vie, conseil à la gestion du budget, médiation de voisinage, aide à la scolarisation, conseil à l'éducation et aide au suivi de la scolarité.

La scolarisation demeurant un droit, les enfants de 6 à 16 ans seraient accompagnés, par le biais d'un contact avec la cellule d'évaluation du dispositif d'accueil des primo-arrivants de l'éducation nationale, dans une démarche d'admission systématique en établissement scolaire. Les plus jeunes seraient, dans la mesure du possible et à la demande des parents, orientés vers les structures éducatives de petite enfance ou du Conseil Général. En outre, un ensemble de prestations d'animation seraient développées. Au travers de multiples activités proposées (sessions d'informations, ateliers d'expression divers, sorties découvertes ou loisirs, cours de français, ...), elles viseraient à lutter contre l'inoccupation facilitant ainsi la gestion de l'attente, à limiter le repli sur soi et favoriser la dynamique d'échange et de solidarité, à mieux appréhender l'environnement dans lequel les personnes se trouvent (la vie en France, le fonctionnement des grandes institutions) et préparer ainsi le chemin de l'intégration.

D) Accompagner vers l'insertion

Lorsqu'une autorisation au séjour stable serait obtenue et ouvrirait de réelles perspectives de pouvoir s'installer en France, l'équipe proposerait d'engager des démarches préparant à l'autonomie ou conduisant vers des structures accompagnant les personnes dans la mise en œuvre d'un projet d'insertion :

Démarches	Partenaires
Régularisation administrative	OFII (Contrat d'Accueil et d'Intégration), recreation d'un état civil (OFPRA), matérialisation du titre de séjour (Préfecture)
Recherche d'emploi / de formation professionnelle	Pôle Emploi, AFPA, Agences Intérimaires, Chantiers d'Insertion
Recherche de logement	Bailleurs sociaux, bailleurs privés, services logement associatifs, FSL, organismes de cautionnement
Ressources	CAF, CMS, cellules RSA, CCAS
Recherche d'une prise en charge offrant hébergement et accompagnement	. Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) . Services d'insertion spécifiques . CHRS . Centres de stabilisation . Centres d'accueil d'urgence
Tableau 10 : Partenaires et démarches de l'insertion	

3.2.4 Le cadre des coopérations partenariales

Si certains partenariats relatifs aux différents accompagnements envisagés semblent devoir s'établir naturellement, d'autres relatifs à l'intervention même méritent en revanche la précision d'un cadre de coopération, c'est le cas notamment de la collaboration avec la préfecture, la DDCSPP, la police.

La préfecture aura une double fonction : elle agréera le service (autorisant son ouverture par arrêté préfectoral) et sera l'interlocuteur premier s'agissant des dossiers de demande

d'admission au séjour. Il sera nécessaire qu'un dialogue nourri d'informations soit instauré. Il est dans l'intérêt de la préfecture de mieux connaître les personnes ayant déposé un dossier (raisons, situations, motivations), il est dans l'intérêt du service de mieux connaître les motifs des décisions prises par la préfecture pour les expliquer aux demandeurs, mais également, par l'expérience de la jurisprudence, orienter plus pertinemment les requérants vers la procédure la plus appropriée. Par respect de la relation partenariale tissée et par loyauté, le service ne gèrera pas lui-même l'ouverture de contentieux à l'encontre de la préfecture, mais il orientera vers des organismes spécialisés tels que la Ligue des Droits de l'Homme ou la Cimade.

La DDCSPP sera un des principaux financeurs. A titre étatique, elle exercera pleinement son mandat de contrôle tel que fixé par la loi du 2 janvier 2002-2⁹⁸. Elle contrôlera notamment, l'activité du service, la qualité des prestations, la bonne gestion des moyens mis à disposition, les admissions. Pour ce dernier point, je proposerai par ailleurs que la Cellule de veille sociale soit consultée pour apprécier la priorité de chaque admission.

La police (le plus souvent la Police Aux Frontières) sera appelée à une mission d'information. Il est souhaité qu'elle ne puisse opérer d'interpellations dans les locaux du service mais qu'elle puisse intervenir en revanche à titre préventif. Interpeler (avec plus ou moins de violence dans le centre) irait à l'encontre de l'objectif de restauration (et d'apaisement) du service. Pour autant, sans titre de séjour et en ayant épuisé les voies de recours, l'interpellation est une réalité que l'équipe et les personnes accueillies doivent conserver à l'esprit, la police peut en effet interpeler sur le trottoir ou au hasard de n'importe quel contrôle d'identité impromptu. Il serait demandé à la police d'intervenir en session collective d'information pour exposer les conditions d'interpellation, de garde à vue, de rétention. Lors de ces sessions, pourraient être également présents l'OFII pour évoquer les possibilités de retour aidé au pays et l'Ordre de Malte⁹⁹ pour préciser l'action juridique encore possible en centre de rétention.

⁹⁸ Loi du 2 janvier 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale n° NOR: MESX0000158L, Section 4 de la loi, articles 38 à 45.

⁹⁹ L'Ordre de Malte est une organisation caritative internationale dont l'un des mandats financés par l'Etat est la défense juridique des personnes retenues. L'Ordre de Malte intervient au Centre de Rétention Administrative de Geispolsheim, près de Strasbourg.

3.3 La gestion des ressources humaines, financières et techniques

3.3.1 Structurer les ressources humaines

A) Positionner dans l'organisation le nouveau service

L'ouverture d'un nouveau service nécessite de projeter une organisation propre à ce service et d'envisager son interaction avec l'environnement institutionnel proche. L'organigramme associatif sommaire¹⁰⁰ présenté ci-dessous indique une structuration en quatre pôles. A quel pôle rattacher le nouveau service ?

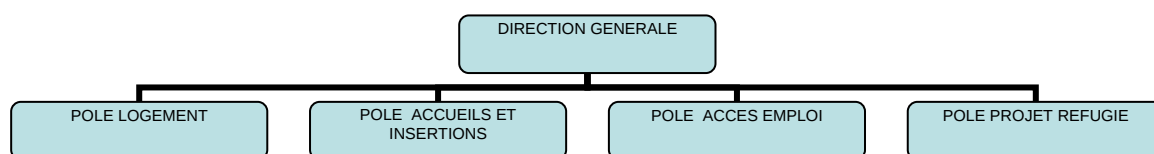


Figure 1: Organigramme de l'association ACCES par pôles

Le public débouté du droit d'asile est considéré dans les textes comme relevant du droit commun car sorti de la sphère du droit d'asile. Pour autant, alors que beaucoup de personnes déboutées relancent une demande d'asile, le suivi et l'accompagnement restent très spécifiques, c'est la raison pour laquelle je propose le rattachement du nouveau service au pôle PROJET REFUGIE, dans la continuité d'intervention des CADA.

Un nouvel organigramme du pôle se déclinerait donc ainsi :

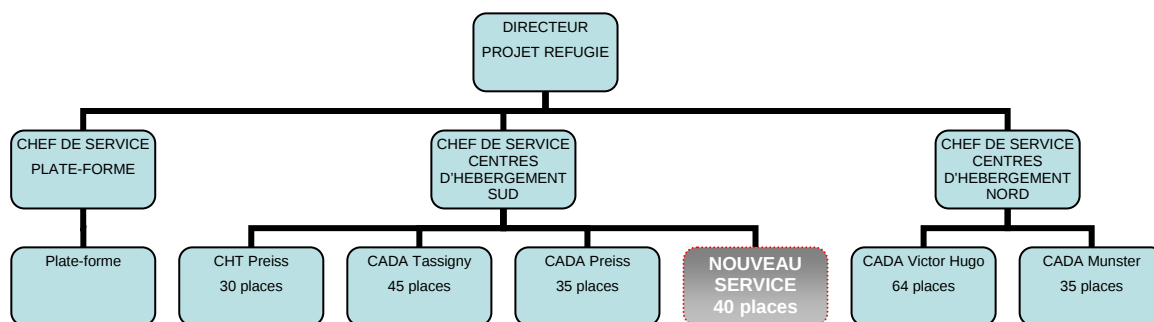


Figure 2 : Nouvel organigramme du pôle PROJET REFUGIE

Le chef de service des centres d'hébergement du sud du département (Mulhouse) aurait en charge l'animation de cette nouvelle structure, sa responsabilité augmenterait de fait. Cette nouvelle responsabilité pourrait être acceptée dans la mesure où d'une part l'un des établissements déjà géré (le CHT Preiss, centre d'urgence) fonctionne de manière rapprochée avec la Plate-forme et demande une implication moins forte (c'est par

¹⁰⁰ Pour un organigramme plus détaillé intégrant le nouveau service, Cf. en annexes.

exemple la Plate-forme qui prononce les admissions et les fins de prise en charge), d'autre part, la prise de décision serait fortement soumise à une gestion de proximité du directeur (service expérimental).

B) Composer une équipe, encadrer et qualifier son intervention

Plusieurs lignes directrices marquant les choix de management et de gestion de ressources humaines seront observées.

Localisation : rattachée au pôle PROJET REFUGIE, l'équipe sera inscrite physiquement au sein de la structure. Un des logements du bâtiment sera transformé en bureaux et le sous-sol sera aménagé en espace de travail pour l'homme d'entretien. La proximité de l'intervention et la réactivité seront ainsi privilégiées.

Présence : comme la plupart des autres établissements du pôle et au regard de l'autonomie des personnes accueillies, le service fonctionnera en horaires traditionnels de bureau (de 8 heures à 18 heures), du lundi au vendredi, excepté durant l'absence d'un des travailleurs sociaux pour congés ou maladie. A partir de 18 heures et chaque week-end, la permanence associative fera relais avec son cadre d'astreinte. Le chef de service et le directeur veilleront néanmoins à pouvoir être joints par le biais du téléphone portable mis à leur disposition. Une réunion de service se tiendra par ailleurs chaque semaine.

Recrutement : en matière de recrutement, cinq postes¹⁰¹ sont à pourvoir : trois travailleurs sociaux dont un ayant plus particulièrement en charge la gestion et l'animation de la vie collective, 0,50 ETP de secrétariat, 0,25 ETP d'homme d'entretien. Pour chacun d'un, une fiche de poste est dressée¹⁰². Il est naturellement envisageable de privilégier le recrutement interne en ce qui concerne les postes de travailleur sociaux. La matière « droit d'asile » est très spécialisée dans le secteur des personnes en difficultés sociales, l'accompagnement de personnes déboutées l'est encore plus. Les éventuelles candidatures internes au pôle PROJET REFUGIE bénéficieraient a minima de l'avantage de connaître la problématique de l'asile.

¹⁰¹ Aucun poste d'agent de propreté n'est prévu à l'instar des établissements CADA. Il n'est envisagé que peu d'interventions de ménage : un détachement de personnel non financé peut être commandé selon les besoins.

¹⁰² Cf. en annexes le descriptif des trois profils de poste recherchés.

S'agissant de l'une des quatre missions confiées, l'animation, un renforcement de l'équipe peut être projeté par appel en premier lieu au bénévolat ordinaire (spécialement pour les cours de français, le soutien scolaire, ...), puis en second lieu par mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives au volontariat de service civique¹⁰³. L'accueil de stagiaires en travail social est également prévu avec, le cas échéant, le financement de gratifications.

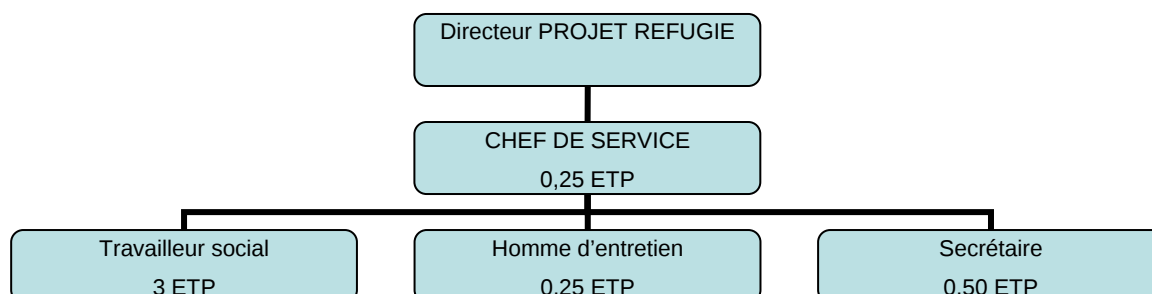


Figure 3 : Organigramme du nouveau service pour personnes déboutées

Outils d'intervention : à la base de l'intervention, le projet d'établissement découlant du projet associatif définira des objectifs de travail pour cinq années. L'équipe œuvrera pour définir un projet de service précis. Le règlement de fonctionnement et le contrat de séjour mis en place faciliteront l'émergence d'un accompagnement par projets personnalisés. La consultation des usagers et leur expression seront matérialisées par la constitution d'un Conseil de la Vie Sociale (CVS) ou d'un groupe d'expression des résidents.

Formation : cette équipe avec son chef de service sera au bénéfice des services de la direction générale, notamment en ce qui concerne la gestion de la formation. Dans une perspective de développement continu des compétences, par l'utilisation du plan de formation de l'association, du DIF, du budget d'établissement, sera facilité l'accès à des formations ayant trait à : l'évolution du droit d'asile, la géopolitique des pays de provenance des demandeurs, les procédures contentieuses, la santé et la précarité chez les migrants, la bientraitance, ... De plus, sera proposée à chaque salarié une formation de Sauveteur Secouriste au Travail et une formation de maniement des extincteurs.

Représentation : le directeur et le chef de service représenteront respectivement le service et l'équipe auprès des partenaires et financeurs. Les instances représentatives du personnel (IRP) représenteront les nouveaux salariés au travers de la Délégation Unique du Personnel (DUP) existante et du Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) existant. Pour cette dernière instance, une attention particulière sera

¹⁰³ Le Service Civique s'adresse tout particulièrement aux jeunes de 16 à 25 et permet de s'engager pour une durée de 6 à 12 mois dans une mission au service de la collectivité.

certainement portée sur les risques psychosociaux. Une information à l'intention du Comité de veille éthique associatif sera enfin communiquée régulièrement afin d'attirer sa vigilance sur les diverses difficultés et questions rencontrées.

3.3.2 Gérer les ressources financières et techniques

A) Trois financeurs à convaincre pour pérenniser les fonds

Il appartient au directeur de rendre efficiente la gestion des ressources financières et techniques. Le directeur du pôle aura en charge le suivi budgétaire du service et transmettra au directeur général toutes les informations nécessaires à la négociation budgétaire. De nature expérimentale, le service devra montrer assez rapidement sa pertinence pour pouvoir espérer un renouvellement des financements obtenus.

Comme l'indique le budget placé en annexes, trois financeurs devraient contribuer au financement du service, pour un montant total de 382 208 euros :

- ✓ la DDCSPP, à hauteur de 66%, au titre de l'hébergement d'urgence et en vertu de la circulaire du 2 avril 2007
- ✓ le Conseil Général du Haut-Rhin, à hauteur de 31%, au titre de la protection de l'enfance
- ✓ la ville de Mulhouse, à hauteur de 3%, au titre de l'aide aux indigents sur sa commune.

Un premier semestre d'utilisation des fonds doit permettre d'établir que l'hébergement et l'accompagnement accordés à dix familles sur le service coûtent moins cher en argent et énergie à la communauté que l'absence de solution structurée. A moyen terme, l'expérience s'avérant convaincante, il pourrait être demandé un agrément particulier autorisant le versement d'une Dotation Globale de Financement.

B) La structure des dépenses

Trois grandes masses constituent 81% du budget prévisionnel :

- ✓ les charges de personnel : 164 621 euros, soit 43% du budget total
- ✓ les loyers : 84 000 euros, soit 22% du budget total
- ✓ les allocations mensuelles aux usagers : 59 280 euros, soit 16% du budget total.

Le ration d'encadrement s'établit à 4 ETP pour 40 personnes accueillies, soit 1 ETP pour 10 personnes accueillies. Ce rapport est identique au ratio d'encadrement des CADA. Le coût à la place est de 9 555 euros annuellement dont 4 116 euros relevant des charges d'encadrement.

Les loyers versés mensuellement s'élèvent à 7 000 euros, soit 636 euros pour chaque appartement F2 ou F3 loué (en incluant l'appartement devant servir de bureaux). En y ajoutant les charges prévisionnelles (eau, électricité, gaz), le coût mensuel total d'hébergement est de 9 100 euros pour 1240 journées réalisées (40 personnes x 31 jours), le coût d'une journée d'hébergement est donc de 7,34 euros (9 100 euros / 1 240 journées), coût nettement inférieur à celui des hôtels de premiers prix.

Les allocations mensuelles aux usagers sont identiques à celles perçues en CADA : le montant moyen de 494 euros est accordé pour une famille de quatre personnes, quelque soit l'âge des enfants. Un tableau récapitulant les montants attribués en fonction des compositions familiales est présenté en annexes.

Une quote-part sur services gérés en commun de 5 000 euros est intégrée au budget. Elle matérialise la participation au financement de la direction générale de l'association dont chaque service ou établissement s'acquitte. Elle est établie comparativement aux services ou établissements de l'association à capacité d'accueil et taux d'encadrement proches.

Les investissements sont couverts par des dotations aux amortissements que l'on évalue à 12 000 euros annuellement et correspondantes à l'achat de mobilier (lits, armoires, tables, chaises), d'électroménager (réfrigérateur, machine à laver, cuisinière électrique), de matériel informatique, de deux véhicules de service.

Le tableau ci-dessous présente une synthèse des dépenses et des produits :

N°COMPTE	INTITULE	DEPENSES
60	ACHATS	33 702
61	SERVICES EXTERIEURS	94 725
62	AUTRES SERVICES EXTERIEURS	12 880
63	AUTRES IMPOTS ET TAXES	-
64	CHARGES DE PERSONNEL	164 621
65	AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE	64 280
66	FRAIS BANCAIRES	-
67	CHARGES EXCEPTIONNELLES	-
68	DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	12 000
	TOTAUX CHARGES	382 208

N° COMPTE	INTITULE	PRODUITS
70	SUBVENTION DDCSPP	252 208
78	CONSEIL GENERAL	120 000
78	VILLE DE MULHOUSE	10 000
	TOTAUX PRODUITS	382 208

Tableau 11: Synthèse des dépenses et produits prévisionnels

C) Les mesures de gestion des ressources techniques

Parallèlement au strict suivi budgétaire, seront développées des mesures de gestion des ressources techniques. Elles pourront être très diverses et viseront la sécurité des usagers et de l'équipe et la sauvegarde des équipements mobilisés.

Il pourra s'agir :

- ✓ de l'installation et la maintenance d'un système de protection incendie (centrale incendie, extincteurs, détecteurs, ...), même si le service ne sera pas forcément classé comme ERP car bâtiment de logements privés. Des contrats spécifiques seront ouverts auprès d'organismes contrôleurs agréés.
- ✓ de l'instauration de sessions d'informations ou d'apprentissage des équipements de lutte contre les incendies pour les personnes hébergées et salariées, avec exercices d'évacuation chaque trimestre
- ✓ de la mise en œuvre d'un contrôle régulier des véhicules de service par l'homme d'entretien au delà des échéances obligatoires,
- ✓ de la réquisition de prestations de maintenance informatique avec un rattachement au parc d'ordinateurs de l'association, à son serveur, à son site intranet, à son système de protection antivirus et anti spam, à son système de sauvegarde des données
- ✓ de la souscription et de la négociation régulière des contrats d'assurance (locative, responsabilité civile, mission, scolaire et extrascolaire)
- ✓ des modalités d'intervention de l'homme d'entretien sur les équipements mobiliers et électroménagers dans les logements occupés,
- ✓ de la périodicité des états des lieux et des modalités de participation des personnes à la réfection des locaux ou aux réparations (outre la gestion des cautions)

3.4 Modalités d'évaluation de la qualité du service

Plus qu'une obligation administrative, l'évaluation de la qualité du service est, pour se projet expérimental, une nécessité, elle doit permettre de valider la pertinence de l'offre de service développée et de conclure à son utilité sociale.

Mais l'évaluation ne peut pas être qu'un bilan, elle doit devenir une démarche intégrée au service, participant à la recherche d'amélioration continue de la qualité des prestations. En ce sens, elle fait partie pleinement du projet d'établissement : afin d'atteindre les objectifs visés, il faut régulièrement évaluer l'impact de son action, apporter les correctifs nécessaires pour mieux se rapprocher du but. Cette démarche d'évaluation est l'un des instruments de pilotage du directeur. Un travail important de communication auprès de l'équipe devra être effectué afin que la démarche d'évaluation soit intégrée par tous et que chacun puisse avoir connaissance des enjeux entourant les résultats de l'évaluation.

J'ai évoqué en partie 3.1.5. la proposition de constitution d'un Comité de pilotage. Cet organe est naturellement le premier observateur du déroulement du projet et il a besoin d'éléments d'évaluation pour confirmer les différentes orientations adoptées. Il doit veiller à l'inscription de la démarche d'évaluation dans la pratique et la culture de l'équipe. Ce comité se réunira notamment chaque trimestre durant la première année d'exercice. Au terme d'une année, il sera destinataire d'un rapport dressé par le directeur alimentant la réflexion sur l'opportunité de poursuivre ou non l'action engagée. Le comité validera le corpus des principaux indicateurs à renseigner.

Je proposerai l'élaboration d'une série de trois indicateurs : les indicateurs d'activité, les indicateurs d'accompagnement, les indicateurs de satisfaction.

Les indicateurs d'activité : ils souligneront l'activité du service essentiellement en termes d'hébergement, la mise à l'abri étant l'un des deux objets de la proposition d'une nouvelle offre de service. Ils déclineront en particulier :

- ✓ le nombre de journées réalisées et ainsi le taux d'occupation,
- ✓ le nombre d'admissions et de sorties et ainsi le taux de rotation,
- ✓ la durée moyenne des séjours,
- ✓ la situation au regard de l'hébergement avant et après admission dans le service.

Les indicateurs d'accompagnement : ils qualifieront le volume et l'intensité de l'accompagnement. Ils pourront entre autres être :

- ✓ le nombre de contrats de séjour mis en place,

- ✓ le nombre de projets d'accompagnement personnalisés montés,
- ✓ le nombre d'entretiens réalisés,
- ✓ le nombre de demandes de couverture maladie instruites,
- ✓ le nombre de dossiers d'asile réalisés (OFPRA et CNDA),
- ✓ le nombre de démarches auprès de la préfecture effectuées,
- ✓ le nombre d'orientations vers l'OFII en vue d'un retour au pays,
- ✓ le nombre d'orientations vers les services d'aide juridique spécifiques,
- ✓ le nombre de scolarisations.

Les indicateurs de satisfaction : ils concerneront avant tout les personnes accueillies mais pourront aussi s'adresser aux partenaires et aux salariés du service. Ils mesureront :

- ✓ la qualité de l'accueil et de l'hébergement,
- ✓ la qualité des informations communiquées (problème de la traduction),
- ✓ la qualité du soutien fourni et de l'accompagnement proposé
- ✓ la pertinence des orientations faites
- ✓ la qualité de l'encadrement pour les salariés
- ✓ la qualité des relations partenariales (notamment de la représentation).

Afin de mener à bien cette démarche d'évaluation et alors que le service ne sera pas dans un premier temps soumis à l'obligation de l'évaluation interne et externe, plusieurs outils ou références seront utilisés individuellement ou de façon combinée :

- ✓ le référentiel CADA+ mis à disposition par la FNARS Aquitaine¹⁰⁴, ce référentiel est transposable aux centres accueillant des personnes issues de la demande d'asile
- ✓ les différentes recommandations de l'ANESM (notamment la recommandation émise en juin 2008 intitulée « La bientraitance : définitions et repères pour la mise en œuvre »)
- ✓ le CAF¹⁰⁵
- ✓ les enquêtes de satisfaction auprès des usagers, des partenaires et des salariés,
- ✓ les entretiens individuels annuels.

Conclusion de la troisième partie

¹⁰⁴ La Fédération Nationale des Associations de Réinsertion (FNARS) région Aquitaine a élaboré un référentiel mis à la disposition de tous les CADA adhérant à cette fédération : CADA +, référentiel d'évaluation de la qualité des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, Groupe de réflexion inter institutionnel - Région Aquitaine – 2006.

¹⁰⁵ Ibid

Après avoir mis en exergue les ressources de l'association ACCES pour développer une nouvelle offre de service d'hébergement et d'accompagnement, nous nous sommes attachés à définir plus précisément le contenu de la prestation à déployer à l'égard des personnes déboutées du droit d'asile. Dans une mise en œuvre potentielle, nous avons cherché à relever les démarches principales entourant la gestion des ressources humaines, évoquant des aspects pratiques touchant au redéploiement du personnel, au recrutement, à la formation, à l'organisation du service, du pôle et de l'association. Il nous a semblé opportun également de dessiner le cadre général de la gestion des ressources financières et techniques et de souligner le caractère expérimental du projet demandant, à plus long terme, un étayement du financement par obtention d'un agrément d'établissement social.

Enfin, au terme de cette troisième partie, nous avons choisi d'affirmer que la démarche d'évaluation doit dès le départ être inscrite dans le projet même, permettant, par ses résultats, d'affirmer la légitimité et l'utilité sociale du service, favorisant pour chaque personne impliquée la recherche d'amélioration de la qualité des prestations.

Le lancement, la gestion et le suivi, l'évaluation d'un tel projet ne peuvent se passer d'un pilotage précis exercé par le directeur. Ce pilotage exige compétences et savoir-faire, mais aussi forte mobilisation et engagement personnel.

Conclusion

L'accueil des étrangers et plus particulièrement des demandeurs d'asile est inscrite de longue date dans l'histoire française. Cet accueil porte en soi avec noblesse le concept de droits universels de l'homme, il concrétise une démarche de solidarité, il met en acte la tolérance et érige en principe inviolable la liberté d'être.

Si cet accueil ne peut rencontrer conceptuellement de limite, il se confronte en revanche très rapidement aux frontières pratiques des règles et des moyens existants. Peut-on continuer à accueillir avec la même générosité lorsque l'on traverse des difficultés ? La France répond par la négative dès la première crise économique de 1974 en restreignant le droit au séjour des étrangers. Le droit d'asile, composante majeur de la politique d'immigration française, est apprécié différemment selon les périodes et les vagues d'affluence. Après sa fondation en 1951 par la Convention de Genève, il est modifié substantiellement dans les années 1990 et 2000, connaissant des taux d'octroi du statut de réfugié assez fluctuants et parfois très faibles, ce qui laissera quelques observateurs dans la plus grande perplexité annonçant la mort du droit d'asile.

Dans le sillage du principe de l'immigration choisie contre l'immigration subie, le droit d'asile demeure pourtant encore aujourd'hui la seule échappatoire à des situations de privation, de persécution ou de danger, offrant l'opportunité de reconstruire une existence paisible lorsque la possibilité de s'installer est accordée. En 2009, la France a enregistré près de 48 000 demandeurs d'asile, ce qui en fait le premier pays d'accueil européen. D'accueil temporaire en accueil durable, 29,4% des réponses données aux demandes ont été positives et ont débouché sur un droit de vivre en France. A contrario, 70,6% des réponses ont été négatives, faisant passer du statut de demandeur d'asile à celui de débouté plus de 30 000 personnes.

Lorsqu'elles sont accueillies en CADA, les personnes devenues déboutées du droit d'asile ont l'obligation de sortir du centre. Très peu choisissent de rentrer chez elles par le biais d'un retour aidé au pays. Les CADA du pôle PROJET REFUGIE de l'association ACCES sont confrontées très régulièrement à cette situation des plus délicates : une injonction de quitter les lieux est donnée aux personnes et en même temps, il est démontré qu'aucune garantie de mise à l'abri (en particulier pour les familles avec enfants en bas âge) ne peut être accordée tant les dispositifs de prise en charge d'urgence sont saturés.

Les informations obtenues auprès de divers services attestent que les ménages déboutés du droit d'asile entrent dans un processus de précarisation qui fragilise l'état de santé des personnes et accentue, par le morcellement de l'accompagnement observé, la difficulté du suivi administratif. Dans sa forme extrême, les personnes les plus en difficulté dérivent vers l'errance et s'enfoncent dans la marginalisation sociale.

Directeur de CADA mais également directeur de la Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile du département et animateur à ce titre là de la Cellule de veille sociale asile, je suis souvent alerté par des situations de détresse pour lesquelles aucune solution stable n'est engageable.

Dans le développement qui a précédé, j'ai souhaité proposer une nouvelle offre de service d'hébergement et d'accompagnement à destination des personnes sorties ou sortantes de CADA. Il me semble que le projet de l'association dans laquelle je travaille qui tend à proposer des réponses sociales et matérielles aux personnes démunies va dans ce sens, et que de plus, l'association possède des ressources et une envergure lui permettant de mettre en œuvre cette nouvelle offre.

Le pilotage de ce projet demande compétences et engagement, mobilisation et conviction de chaque salarié. J'ai tracé la perspective d'un service dans lequel sont conciliés approche humaine et approche administrative. Je formule le vœu d'un hébergement adapté et d'un accompagnement qualifié car je crois que derrière le titre ou le statut de « débouté » se trouvent des personnes souffrant de multiples maux (état de stress post traumatique, souffrance de l'exil, souffrance de l'exclusion et de la précarité, angoisse du devenir et crainte d'un retour dans la situation de danger, enfants désorientés), ce projet peut contribuer au rétablissement voire à la reconstruction de ces personnes. De par son caractère innovant et expérimental, à sa validation de départ comme pour sa reconduite, le projet nécessitera un effort accru de communication en direction des membres et salariés de l'association, des partenaires, des autorités administratives et financières.

A l'heure où la rigueur budgétaire est de mise et où la mondialisation et les crises économiques traversées invitent les Etats à reconsidérer l'équilibre entre protection des communautés nationales et accueil de solliciteurs étrangers, mettre en avant la nécessité d'une nouvelle forme de prise en charge pour des personnes déboutées de surcroît est-il approprié ?

On ne peut raisonnablement exclure la dimension politique de la proposition faite. Joseph ROUZEL¹⁰⁶, psychanalyste et formateur, affirme que le travail social est un acte de résistance et qu'« il n'y a pas de travail social sans un positionnement politique ferme. Les travailleurs sociaux, ces fantassins de l'intervention sociale, sont aux avant-postes de la misère, de l'injustice, de la ségrégation. Ils luttent à corps perdu, avec les moyens du bord, contre une situation sociale qui ne cesse de se dégrader. Une situation qui piétine les plus faibles, les plus démunis, les étranges et les étrangers. » Andrew SNITSELAAR¹⁰⁷, directeur d'un établissement social, préfère parler d'acte politique : « 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 ».

Dans cette perspective, proposer de créer un nouveau service, c'est participer à la vie de la cité, c'est constater la présence d'un besoin social sur un territoire donné, c'est tenter, pour le bien des personnes concernées et de la cité, d'apporter une réponse sociale. C'est tout simplement dans cet état d'esprit que je souhaite présenter ma proposition d'offre de service d'hébergement et d'accompagnement et mettre à disposition les compétences et ressources existantes.

¹⁰⁶ ROUZEL J., 2009, Interview pour les Editions Dunod par Brigitte Cicchini sur l'ouvrage *Le travail social est un acte de résistance*, Paris : Dunod, [en ligne], [visité le 28.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.dunod.com/auteur-interviews-dunod-8-452-action-sociale-et-medico-sociale-joseph-rouzel.htm>

¹⁰⁷ SNITSELAAR A., 1998, *Un CHRS, promoteur d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification*, Mémoire CAFDES ENSP 1998, [en ligne], {visité le 28.07.2010], disponible sur Internet : <http://editions.ensp.fr>

Bibliographie

Ouvrages lus :

- AIM R., 2009, *L'essentiel de la gestion de projet*, 4^{ème} édition, Paris : Gualino éditeur – Lextenso éditions, 120 p.
- COMEDE (Comité Médical pour les Exilés), 2008, *Migrants/étrangers en situation précaire – Prise en charge médico-psycho-sociale* : Editions, 568 p.
- DUBREUIL B., 2004, *Le travail de directeur en établissement social et médico-social*, Paris : Dunod, 226 p.
- GEGOUX L., 1999, La remise en cause du droit d'asile en France [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers4/010017909.pdf, 18 p.
- LEFEVRE P., 2003, *Guide de la fonction de directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*, 2^{ème} édition, Paris : Dunod, 405 p.
- SPIRE A., 2008, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir, 124 p.
- THEVENET M., DEJOUX C., MARBOT E., NORMAND E., BENDER A., 2009, *Fonctions RH – Politiques, métiers et outils des ressources humaines*, 2^{ème} édition, Paris : Pearson Education France, 468 p.
- VALLUY J., 2009, *Rejet des exilés – le grand retournement du droit d'asile*, Broissieux : Editions Du croquant, 382 p.

Ouvrages parcourus :

- NOIRIEL G., *Réfugiés et sans papier - La République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle* », Paris : Hachette Littératures, 355 p.
- NOIRIEL G., 2006, *Le Creuset français : Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, 2^{ème} édition, Paris : Editions du Seuil, 447 p.
- WEIL P., 2004, *La France et ses étrangers – Histoire de l'immigration de 1938 à nos jours*, 2^{ème} édition, Editions Calmann-Lévy, 579 p.

Etudes, rapports, dossiers :

- BERNARD-REYMOND P. (Sénateur), 2009, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative* [en ligne], [visité le 12 07.2010], disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/r08-516/r08-5160.html>

- CFDA, 2004, *Propositions concernant les déboutés du droit d'asile* [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : <http://cfda.rezo.net/procedures/note-07-04.html>
- CFDA, 2007, *Bilan critique de la réforme du droit d'asile* [en ligne], [visité le 03.07.2010], disponible sur Internet : <http://cfda.rezo.net/loi%20asile/CFDA%20R%E9forme%20du%20Droit%20d'asile%20-%20un%20bilan%20critique%2003.%2007.pdf>
- Chancel J. pour la CIMADE (Comité Inter Mouvements Auprès Des Évacués), 2009, *Rapport Centres et locaux de rétention administrative - rapport 2008*, Paris : 418 p.
- CIMADE, 2008, *Rapport L'Europe en lambeaux* [en ligne], [visité le 03.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.cimade.org/uploads/File/defense-des-droits/PFUE%20Asile%20171008.pdf>
- CIMADE, 2010, *Rapport Voyage au centre de l'asile – enquête sur la procédure de détermination de d'asile* [en ligne], [visité le 08.02.2010], disponible sur Internet : <http://cimadeproduction.s3.amazonaws.com/publications/documents/39/original/VoyageAuCentreAsile.pdf>
- DDCSPP du Haut-Rhin, 2010, *Rapport sur les performances 2009 des CADA à l'adresse du Copil Asile départemental*, Colmar, 2 p.
- DDCSPP du Haut-Rhin, 2010, *Plan Départemental Accueil Hébergement Insertion des personnes sans domicile ou mal logées du Haut-Rhin 2010 – 2011*, Colmar : 11 mai 2010, 62 p.
- Direction Générale de la Santé, 2003, *Rapport Précarités et inégalités* [en ligne], [visité le 12 07.2010], disponible sur Internet : <http://www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/losp/13precarite.pdf>
- _ECRI (Commission Européenne Contre le Racisme et l'Intolérance) du Conseil de l'Europe, 2010, *Rapport de l'ECRI sur la France*, [en ligne], [visité le 28.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-IV-2010-016-FRE.pdf>
- _GOURMAUD N., 2005, *Histoire de l'asile en France* [en ligne], [visité le 26/06/2010], disponible sur Internet : <http://www.fasti.org/spip.php?article370>
- HCR, 2009, *Tendances mondiales en 2008* [en ligne], [visité le 07.01.2010], disponible sur Internet : <http://www.unhcr.fr/4af93d346.html>
- HCR, 2010, *Global trends 2009*, [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ-86EG65/\\$file/UNHCR_Jun2010.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ-86EG65/$file/UNHCR_Jun2010.pdf?openelement)
- HCR, 2008, *Recommandations à la présidence française* [en ligne], [visité le 03.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=484e72042>

- MIIINDS, 2010, *Statistiques de l'admission au séjour par motif* [en ligne], [visité le 15.07.2010], disponible sur Internet : http://www.immigration.gouv.fr/IMG/xls/stats_admissionsejour_par_motif.xls
- MINTZBERG H., mars 1980, *Structure en 5 points : une synthèse de la recherche sur les formes organisationnelles*, dans *Management Science*, p 322-341
- Observatoire Interrégional du 115 Haut-Rhin, 2010, *Statistiques annuelles 2009*
- OFII, 2009, *Etat du DNA 2008* [en ligne], [visité le 12.07.2010], disponible sur Internet : http://www.ofii.fr/IMG/pdf/ETAT_DU_DNA_2008_LV.pdf
- OFPRA, 2010, *Brochure historique de l'OFPRA* [en ligne], [visité le 15.02.2010], disponible sur Internet : http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Brochure_historique_Ofpra_BD.pdf
- OFPRA, 2010, *Rapport d'activité 2009* [en ligne], [visité le 15.02.2010], disponible sur Internet : <http://www.ofpra.gouv.fr/>

Articles recueillis sur sites Internet :

- ARMAND C., 2006, *Droit d'asile, au NON de quoi ? - Témoignage d'une officière de protection*, Paris : Éditions Toute Latitude, extrait du chapitre « Le premier entretien » [en ligne], [visité le 20.06.2010], disponible sur Internet : <http://www.reseau-terra.eu/article533.html>
- Droits humains, 2005, *La situation des faux déboutés du droit d'asile* [en ligne], [visité le 07.07.2010], disponible sur Internet : <http://blog.francetv.fr/droitshumains/index.php/2005/10/27/10145-la-situation-des-faux-deboutes-du-droit-dasile>
- HNS, 2010, *Pétition nationale pour le réexamen de la situation des « faux déboutés » du droit d'asile* [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.hns-info.net/spip.php?article5964>
- LE GALL C., 2006, *Je ne veux plus trier les réfugiés» par Jacqueline Remy, Entretien avec une ex officier de l'OFPRA* [en ligne], [visité le 06.01.2010], disponible sur Internet : http://www.lexpress.fr/actualite/societe/je-ne-veux-plus-trier-les-refugies_483277.html?p=2
- LE PORS A., 2009, *Le juge de l'asile et l'administration de la preuve*, colloque Statut de réfugié et nécessité de la preuve Elena France du 8 décembre 2009, Paris, [en ligne], [visité le 20.01.2010], disponible sur Internet : <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/category/asile/>
- LOCHAK D., 1997, « *Bons* » étrangers et « *mauvais* » clandestins [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.monde-diplomatique.fr/1997/11/LOCHAK/9487>

- PAUGAM S., 2003, *Serge Paugam analyse les processus de ruptures sociales*, conférence du 7 novembre 2003, CNAM à Paris, [en ligne], [visité le 14.09.2010], disponible sur Internet : <http://www.philippefabry.eu/formation.php?f=29>
- ROUZEL J., 2009, Interview pour les Editions Dunod par Brigitte Cicchini sur l'ouvrage *Le travail social est un acte de résistance*, Paris : Dunod, [en ligne], [visité le 28.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.dunod.com/auteur-interviews-dunod-8-452-action-sociale-et-medico-sociale-joseph-rouzel.html>
- SNITSELAAR A., 1998, *Un CHRS, promoteur d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification*, Mémoire CAFDES ENSP 1998, [en ligne], [visité le 28.07.2010], disponible sur Internet : <http://editions.ensp.fr>
- Tribune de Genève, Eurostat, 2010, *Près de 75% des demandes d'asile dans l'UE rejetées en 2009* [en ligne], [visité le 05.07.2010], disponible sur Internet : <http://www.tdg.ch/75-demandes-asile-ue-rejetees-2009-2010-05-04>
- VALLUY J., 2009, « On construit politiquement l'étranger comme un problème de société », [en ligne], [visité le 14.10.2009], disponible sur Internet : <http://www.humanite.fr/2009-10-06-société-jérôme-valluy-on-construit-politiquement-l-etranger-comme-un>
- Weber M., 1919, *Le savant et le politique*, édition électronique réalisée à partir du livre de Max Weber (1919), *Le savant et le politique*. Paris : Union Générale d'Éditions, 1963, 186 pages. Collection : Le Monde en 10-18, [en ligne], [visité le 22.09.2010], disponible sur Internet : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.doc

Textes législatifs et règlementaires de référence :

- CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile créé le 1^{er} mars 2005
- CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles
- Ordonnance n°45-2648 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France
- Constitution du 27 octobre 1946, préambule
- Convention de Genève du 28 juillet 1951 (publiée par le décret n°54-1055 du 14/10/1954) relative au statut des réfugiés
- Protocole de New-York du 31 janvier 1967 relatif au statut de réfugié
- Convention dite de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile

- Conseil de l'Union Européenne, Directive n°2003/83/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres
- Conseil de l'Union Européenne, Directive n°2004/83/CE du 29 avril 2004 définissant les conditions pour bénéficier du statut de réfugié ou d'une protection internationale
- Loi n°1952-983 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile
- Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action social et médico-sociale
- Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile
- Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration modifiant le CESEDA
- Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile
- Décret n°2007-399 du 23 mars 2007 introduisant dans le CASF la nouvelle catégorie d'établissement CADA
- Direction de la Population et des Migrations du Ministère des affaires sociales et de l'intégration, circulaire n°91-92 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile
- Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, circulaire n°92/37 du 14 décembre 1992 relative au suivi des décisions de refus de séjour des prises à l'encontre des étrangers hébergés en CADA
- Ministère de l'intérieur, circulaire n°NOR JUSD0630020C du 21 février 2006 sur les conditions de l'interpellation d'un étranger en situation irrégulière
- Direction de la Population et des Migrations du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, circulaire n° DPM/ACI3/2007/124 du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence inscrits au programme 104 « Accueil des étrangers et intégration »
- Direction de la Population et des Migrations du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, circulaire interministérielle DPM/ACI3 n°2007-184 du 3 mai 2007 relative aux modalités d'admission dans les CADA et de sortie de ces centres
- MIIINDS, circulaire n° NOR IMIA0800035C du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du dispositif national d'accueil

Table des illustrations

Graphique 1 : Evolution de la demande d'asile en France entre 1981 et 2009 (hors mineurs accompagnants).	17
Graphique 2 : Evolution des appels au 115 de 2004 à 2009	33
Graphique 3 : Nombre d'admissions et de rejets d'asile en France depuis 1981.	44
Graphique 4 : Situation de l'hébergement après la sortie du CADA	47
Graphique 5 : Situation administrative à la sortie des CADA.....	48
Graphique 6 : Evolution des appels et réponses en 2009 au 115	49
Tableau 1 : Etablissements du pôle Projet Réfugié.....	26
Tableau 2 : Effectifs reçus en 2007, 2008 et 2009	27
Tableau 3 : Statistiques des appels au 115 en 2009.....	34
Tableau 4 : Exécution des mesures d'éloignement forcé 2002-2008 en métropole.....	40
Tableau 5 : Statut des personnes quittant les CADA du Haut-Rhin en 2009	45
Tableau 6 : Aboutissement des procédures dans les CADA du pôle de 2006 à 2009	46
Tableau 7 : Composition des ménages déboutés ayant dû faire appel au 115	47
Tableau 8 : Rapport Ressources / Incertitudes face au projet	59
Tableau 9 : Avantages et inconvénients de la mobilisation de logements regroupés	63
Tableau 10 : Partenaires et démarches de l'insertion	66
Tableau 11: Synthèse des dépenses et produits prévisionnels.....	73
Figure 1: Organigramme de l'association ACCES par pôles.....	68
Figure 2 : Nouvel organigramme du pôle PROJET REFUGIE.....	68
Figure 3 : Organigramme du nouveau service pour personnes déboutées	70

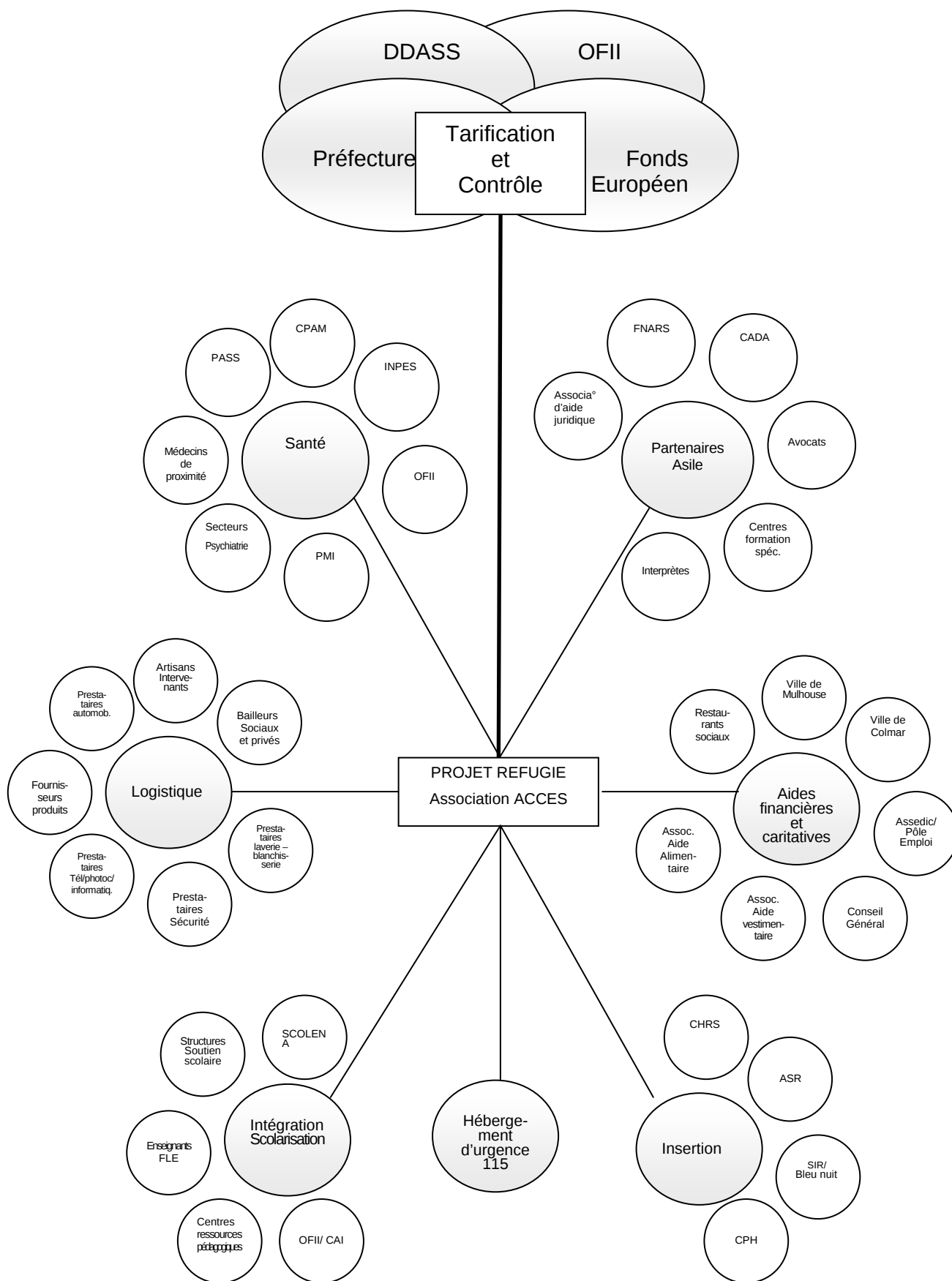
Liste des annexes

Annexe 1 : Positionnement départemental de l'association	II
Annexe 2 : Carte du partenariat du pôle PROJET REFUGIE	III
Annexe 3 : Schéma de la procédure d'asile	IV
Annexe 4 : Circulaire ministérielle du 2 avril 2007	V
Annexe 5 : Synthèse de l'évaluation CAF réalisée	VI
Annexe 6 : Budget prévisionnel du service.....	VII
Annexe 7 : Charges de personnel comparées	VIII
Annexe 8 : Avantages, inconvénients et coûts de la mobilisation de chambres d'hôtels	IX
Annexe 9 : Tableau des aides mensuelles versées aux personnes accueillies	X
Annexe 10 : Organigramme associatif prévisionnel	XI
Annexe 11 : Fiches de poste du service	XII
Annexe 12 : Diagramme de Gantt – Projet de développement d'un service pour déboutés.....	XVII

Annexe 1 : Positionnement départemental de l'association

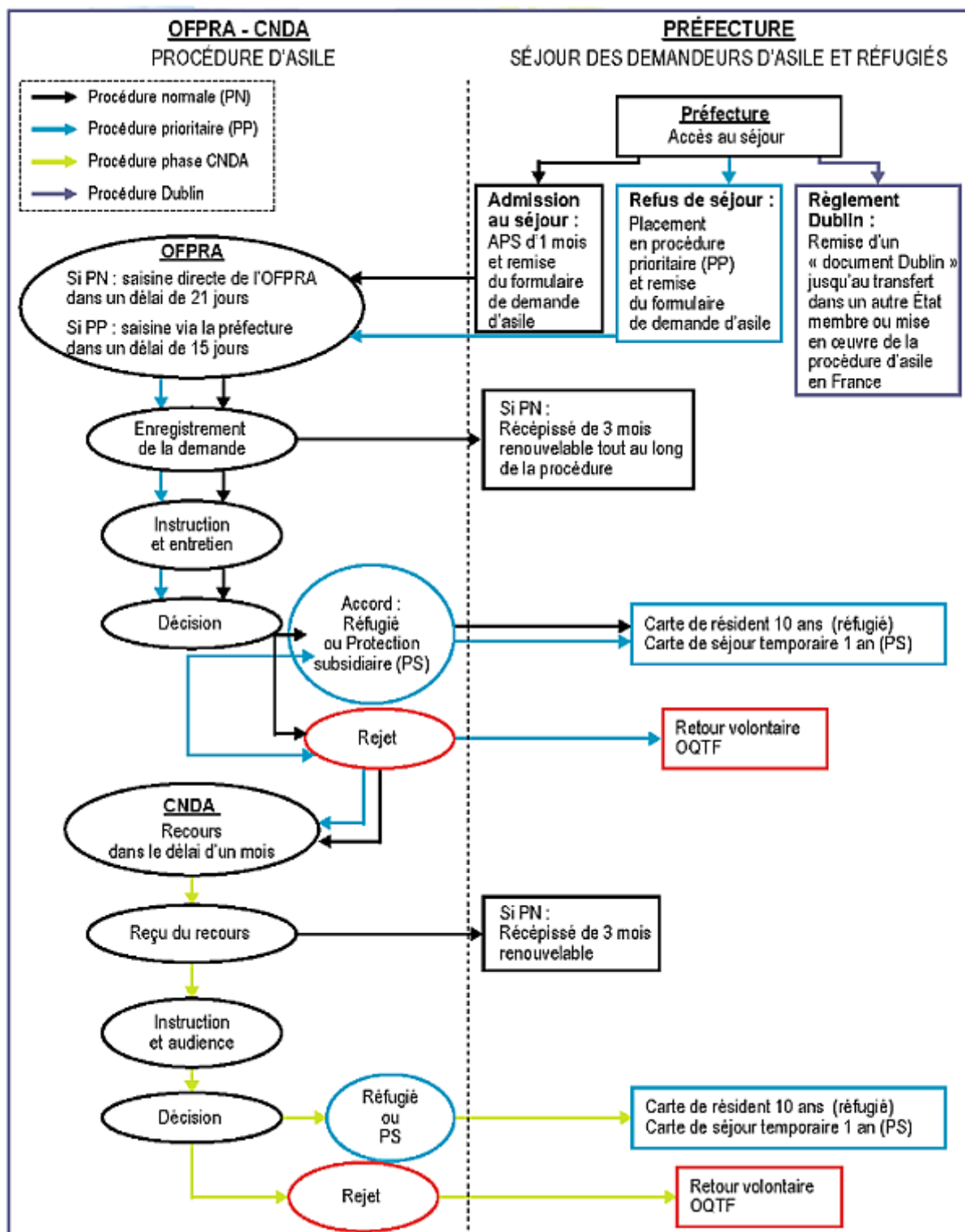
Etablissement ou service	Champ d'intervention
115	Département
Plate-forme asile	Département
Service emploi Colmar	Nord département
Service emploi Habsheim	Sud département
Service logement	Mulhouse et sud-est département
Foyer Jeunes Travailleurs	Mulhouse
Centre pour mineurs	Département
Centre d'hébergement temporaire Preiss	Département
Centre d'hébergement temporaire Chaudronniers	Département
Centre de stabilisation	Mulhouse
CHRS Insertion	Mulhouse
Hôtel social	Sud département
CHRS Urgence	Mulhouse
CADA Munster	Munster
CADA Fecht	Colmar
CADA Victor Hugo	Colmar
CADA Tassigny	Mulhouse
CADA Preiss	Mulhouse

Annexe 2 : Carte du partenariat du pôle PROJET REFUGIE



Cartographie du partenariat / Pôle Projet Réfugié - 11/07/2010

Annexe 3 : Schéma de la procédure d'asile



Annexe 4 : Circulaire ministérielle du 2 avril 2007

Extrait de la Circulaire du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence :

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,
La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité

à

Messieurs les préfets de région, Directions régionales des affaires sanitaires et sociales, Mesdames et Messieurs les préfets de département Directions départementales des affaires sanitaires et sociales Monsieur le directeur général de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (pour exécution)

CIRCULAIRE N° DPM/ACI3/2007/124 du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence inscrits au programme 104 « Accueil des étrangers et intégration » (crédits déconcentrés).

Résumé : L'amélioration du pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence doit permettre son évolution à la baisse. L'augmentation des capacités pérennes d'hébergement (CADA) et la diminution constatée des flux de demandeurs d'asile primo arrivants justifient une réduction des enveloppes de crédits d'urgence du programme 104. L'application de règles d'utilisation de ces moyens budgétaires ainsi qu'un suivi précis et régulier de l'exécution de la dépense s'avèrent en conséquence indispensables.

« I.2.2 – La prise en charge dans les structures d'urgence pour faciliter la sortie de CADA

Pour faciliter la mise en oeuvre d'une décision de sortie, il vous est loisible de l'assortir si nécessaire d'une offre d'hébergement d'urgence dont le financement pourra être assuré, pour une durée limitée dans le temps, sur la dotation de crédits d'urgence qui vous est déléguée au titre de l'action 2 du programme 104 (cf infra). La durée de cette prise en charge ne saurait toutefois excéder deux mois.

I.2.2.1 – La prise en charge des réfugiés statutaires, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des personnes régularisées en attendant l'obtention d'un logement autonome

La priorité doit bien entendu être donnée à la recherche d'une solution de logement durable de ces publics, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé, les réfugiés devant faire l'objet d'un traitement prioritaire pour l'accès au logement social notamment par la mobilisation du contingent réservataire. Les réfugiés qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion peuvent être orientés vers les centres provisoires d'hébergement (CPH). L'accueil en résidence sociale ou en ALT, en CHRS ou en hébergement d'urgence financé sur le programme 177 peut aussi constituer une solution intermédiaire.

La prise en charge des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des déboutés bénéficiaires d'une mesure de régularisation dans un dispositif d'urgence financé sur les crédits du programme 104 peut être assurée à titre temporaire pendant une durée maximale de deux mois.

I.2.2.2 – La prise en charge des déboutés, à titre exceptionnel, pendant une période maximale de deux mois

Si l'examen individuel de sa situation vous conduit à ne pas mettre en oeuvre une procédure d'éloignement de l'étranger débouté de sa demande d'asile, celui-ci peut être pris en charge à titre exceptionnel dans le dispositif d'accueil d'urgence du programme 104 pendant une durée maximale de deux mois.

Je vous rappelle néanmoins que les étrangers déboutés de leur demande d'asile n'ont pas vocation à être hébergés dans le dispositif d'urgence financé sur les crédits du programme 104 de façon durable. Au-delà du délai de deux mois, dès lors que prévaut leur situation de détresse, ils relèvent du droit commun de l'hébergement d'urgence généraliste, dont le financement est assuré par le programme 177. Vous voudrez bien, le cas échéant, assurer leur mise à l'abri dans ce cadre. »

Annexe 5 : Synthèse de l'évaluation CAF réalisée

Critères	Principaux constats favorables	Principaux constats défavorables
Rôle de l'encadrement	• Il donne une orientation au pôle, développe globalement une perspective, des missions et des valeurs claires • Il développe et met en œuvre un mode de management apprécié • Il sait mobiliser le personnel, susciter l'engagement par son action exemplaire • Il gère de façon satisfaisante sa relation avec la sphère politique, les partenaires et les financeurs	• Le projet d'établissement manque cependant d'actualisation affinée • Une concertation accrue dans la conception des projets et des objectifs de performance est cependant attendue
Stratégie et planification	• Le service veille à collecter l'information concernant les besoins présents et futurs des acteurs • Le pôle développe une stratégie qui mérite d'être un peu plus communiquée, elle est issue d'une forte concertation entre cadres et du respect des valeurs et missions • Il a développé un bon système de communication d'informations en interne • Il recherche de nouveaux outils • Il échange avec les partenaires du même segment	Pas de recueil par enquêtes des attentes des usagers, des partenaires, ou financeurs, et plus globalement, pas d'évaluation formalisée de la qualité des prestations en dehors des objectifs ciblés par l'Etat
Gestion des ressources humaines	• Le pôle s'appuie sur un service ressources humaines accessible, efficace • Le pôle développe de bonnes conditions de travail, il gère et améliore ses ressources humaines • Le pôle cherche à identifier, développer et utiliser les compétences des collaborateurs, il valorise l'autonomie et la responsabilité	• Peu de GPEC • Rigueur de la CCN sans souplesse • Pas de tutorat des nouveaux salariés • Pas d'enquêtes de satisfaction générales auprès du personnel sauf par CE pour œuvres sociales
Partenariats et ressources	• Le pôle développe et met en œuvre des relations de partenariats constructives, y compris avec les usagers • Il gère de manière efficace les finances, les ressources technologiques, les équipements immobiliers et mobiliers	• Dépendance économique et administrative vécue par les usagers et sentiment d'inutilité, pas de recueil anonyme de leurs attentes • Pas de système de conservation et d'évaluation des connaissances, de capitalisation des connaissances des démissionnaires
Gestion des processus et du changement	• Le pôle a identifié les processus majeurs (admission, sortie, procédure asile) et tente régulièrement de les améliorer • Les groupes d'expression permettent à minima de mesurer la satisfaction des usagers • Surveillance permanente de l'environnement • Définition et conduite de processus du changement avec bon équilibre entre pilotage ascendant et logiques de terrain	• Pas de définition écrite d'un niveau de qualité • Peu de contrôle • Pas d'implication des usagers dans le développement de standards de qualité et pas de procédure de traitement des réclamations • Peu de benchmarking
Résultats auprès des bénéficiaires	• Bien-être constaté des personnes avec retours verbaux de satisfaction sur : égalité de traitement, recherche d'amélioration, réactivité, volonté de faire participer, accessibilité et horaires, qualité du conseil, situation des bâtiments, recours hiérarchique • Les indicateurs montrent de bons résultats	• Pas d'implication des usagers dans la conception de l'offre de service et pas de mesure de leur satisfaction • Absence de réponse aux besoins à la plate-forme • Absence de personnel en soirées et week-ends • Injonctions de sortie rarement bien vécues
Résultats auprès du personnel	• Satisfaction et motivation du personnel par la bonne image du service, les bonnes conditions de travail, le développement des compétences, le dialogue et son implication • Bons résultats indiqués par les indicateurs : peu d'absentéisme, de rotation (sauf à la plate-forme) , ...	• Demande de plus d'infos sur le terrain • Peu de définition commune des tâches et objectifs et de l'évaluation de la performance • A la plate-forme, on ne répond pas aux besoins primaires
Résultats auprès de la société	• Participation à la vie de la cité • Développement de réseaux (veille sociale) • Promotion de valeurs éthiques et solidarité	
Résultats sur les performances clefs	• Réalisation des taux cible de l'Etat • Bons résultats aux inspections • Respect des budgets octroyés • Efficacité de l'utilisation des ressources • Gestion saine et transparente	

Annexe 6 : Budget prévisionnel du service

OFFRE DE SERVICE D'HEBERGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT DES DEBOUTES				
N° COMPTE	INTITULE	Projet Hôtels	Projet bâtiment à caractère collectif	Projet 10 logements regroupés
60611	EAU ET ASSAINISSEMENT		8 200	8 200
60612	ENERGIE – ELECTRICITE		4 500	4 500
60613	GAZ – CHAUFFAGE		12 500	12 500
60621	PRODUITS PHARMACEUTIQUES ET A USAGE MEDICAL	60	60	60
60623	ALIMENTATION			
606251	PETITS MATERIELS HOTELIERS		800	800
606252	HABILLEMENT DU PERSONNEL		40	40
60625	LINGE		800	800
606254	PRODUITS D'ENTRETIEN		800	800
606261	CARBURANT	759	759	759
606262	CARBURANT DES USAGERS	443	443	443
606288	PRODUITS D'HYGIENE CORPORELLE			
6063	FOURNITURES - PETITS MAT. ENTR. ET OUTILLAGE		2 200	2 200
6064	FOURNITURES DE BUREAU	1 000	1 000	1 000
6067	FOURN. SCOLAIRES, EDUCATIVES ET DE LOISIRS	1 600	1 600	1 600
60	ACHATS	3 862	33 702	33 702
6111	HONORAIRES MEDICAUX			
61128	AUTRES PRESTATIONS A CARACTERE SOCIAL	2 200	2 200	2 200
61222	LOCATION VENTE PHOTOCOPIEUR			
6132	LOCATIONS IMMOBILIERES	191 625	115 000	84 000
613211	HEBERGEMENT HOTEL DES USAGERS		300	300
61353	LOCATIONS MATERIEL DE TRANSPORT			
61358	AUTRES LOCATIONS			
614	CHARGES LOCATIVES ET DE COPROPRIETE			
615	ENTRETIEN ET REPARATIONS CUMULES	500	3 250	3 250
6160	PRIMES D'ASSURANCES	1 600	4 675	4 675
6181	COTISATIONS	40	40	40
6182	DOCUMENTATION	200	200	200
6185	FRAIS COLLOQUES SEMINAIRES CONFERENCES	60	60	60
61	SERVICES EXTERIEURS	196 225	125 725	94 725
62264	FRAIS DE TRADUCTION	4 000	4 000	4 000
623	PUBLICITE - RELATIONS PUBLIQUES	130	130	130
6242	TRANSPORT DES USAGERS	4 775	4 775	4 775
6242	TRANSPORT COLLECTIF DES USAGERS			
6252	VOYAGES ET DEP. DU PERSONNEL	250	250	250
6256	MISSIONS	150	150	150
6263	AFFRANCHISSEMENTS	475	475	475
6265	TELEPHONE	3 100	3 100	3 100
6281	BLANCHISSAGE A L'EXTERIEUR	3 033	3 033	
6282	ALIMENTATION A L'EXTERIEUR			
62	AUTRES SERVICES EXTERIEURS	15 913	15 913	12 880
63	AUTRES IMPOTS ET TAXES			
6311	TAXE SUR LES SALAIRES			
64111	REMUNERATIONS	112 532	235 176	161 345
64112	REMUNERATIONS REGUL N-1			
64112	REMUNERATIONS CAE			
6413	PROVISIONS POUR CONGES A PAYER			
645	CHARGES SOCIALES			
6451	CHARGES SOCIALES REGUL N-1			
6452	CHARGES SOCIALES CAE			
6487	STAGES ET FORMATIONS	400	400	400
64872	GRATIFICATION DES STAGIAIRES	2 876	2 876	2 876
64	CHARGES DE PERSONNEL	115 808	238 452	164 621
6556	QUOTE-PART DE SERVICES GERES EN COMMUN	5 000	5 000	5 000
65822	ALLOCATIONS MENSUELLES AUX USAGERS	59 280	59 280	59 280
65824	PECULE LAVERIE			
65	AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE	64 280	64 280	64 280
66	FRAIS BANCAIRES			
671	CHARGES EXCEPTIONNELLES			
672	CHARGES SUR EXERCICES ANTERIEURS			
67	CHARGES EXCEPTIONNELLES	-	-	-
6811	DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS	5 600	9 200	12 000
68151	DOTATION PROV. CHARGES CONGES A PAYER			
6871	DOTATION PROVISIONS CHARGES A VENIR			
6875	DOTATION PROVISION RISQUES ET CHARGES			
68	DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	5 600	9 200	12 000
	EXCEDENT D'EXPLOITATION			
	TOTAUX	401 688	487 272	382 208

N° COMPTE	INTITULE	Projet Hôtels	Projet bâtiment à caractère collectif	Projet 10 logements regroupés
70616	Sub DDCSPP	271 688	357 272	252 208
78158	CG	120 000	120 000	120 000
78151	Ville de Mulhouse	10 000	10 000	10 000
	TOTAUX	401 688	487 272	382 208

Annexe 7 : Charges de personnel comparées

Mobilisation de chambres d'hôtels : charges de personnel

Postes	Points	Nbre	Total	ETP	Points	Ind. suj. spé.	Total
	indiciaires	mois				8,21%	annuel en points
Chef de service	740	12	8 880,00	0,25	2 220,00		2 220,00
Secrétaire	420	12	5 040,00	0,5	2 520,00	206,89	2 726,89
Travailleur social	519	12	6 228,00	2	12 456,00	1 022,64	13 478,64
				2,75	17 196,00	1 229,53	18 425,53

Valeur du point	3,77 €
Salaires en euros	69 464 €
Taux de charges moyen	62%
Salaires + charges en euros	112 532 €

Mobilisation d'un bâtiment à caractère collectif : charges de personnel

Postes	Points	Nbre	Total	ETP	Points	Ind. suj. spé.	Total
	indiciaires	mois				8,21%	annuel en points
Chef de service	740	12	8 880,00	0,5	4 440,00		4 440,00
Secrétaire	420	12	5 040,00	0,5	2 520,00	206,89	2 726,89
Travailleur social	519	12	6 228,00	3	18 684,00	1 533,96	20 217,96
Veilleur de nuit	380	12	4 560,00	2	9 120,00	748,75	9 868,75
Homme d'entretien	386	12	4 632,00	0,25	1 158,00	95,07	1 253,07
				6,25	35 922,00	2 584,67	38 506,67

Valeur du point	3,77 €
Salaires en euros	145 170 €
Taux de charges moyen	62%
Salaires + charges en euros	235 176 €

Mobilisation de 10 logements regroupés : charges de personnel

Postes	Points	Nbre	Total	ETP	Points	Ind. suj. spé.	Total
	indiciaires	mois				8,21%	annuel en points
Chef de service	740	12	8 880,00	0,25	2 220,00		2 220,00
Secrétaire	420	12	5 040,00	0,5	2 520,00	206,89	2 726,89
Travailleur social	519	12	6 228,00	3	18 684,00	1 533,96	20 217,96
Homme d'entretien	386	12	4 632,00	0,25	1 158,00	95,07	1 253,07
				4,00	24 582,00	1 835,92	26 417,92

Valeur du point	3,77 €
Salaires en euros	99 596 €
Taux de charges moyen	62%
Salaires + charges en euros	161 345 €

Annexe 8 : Avantages, inconvénients et coûts de la mobilisation de chambres d'hôtels et d'un bâtiment à caractère collectif

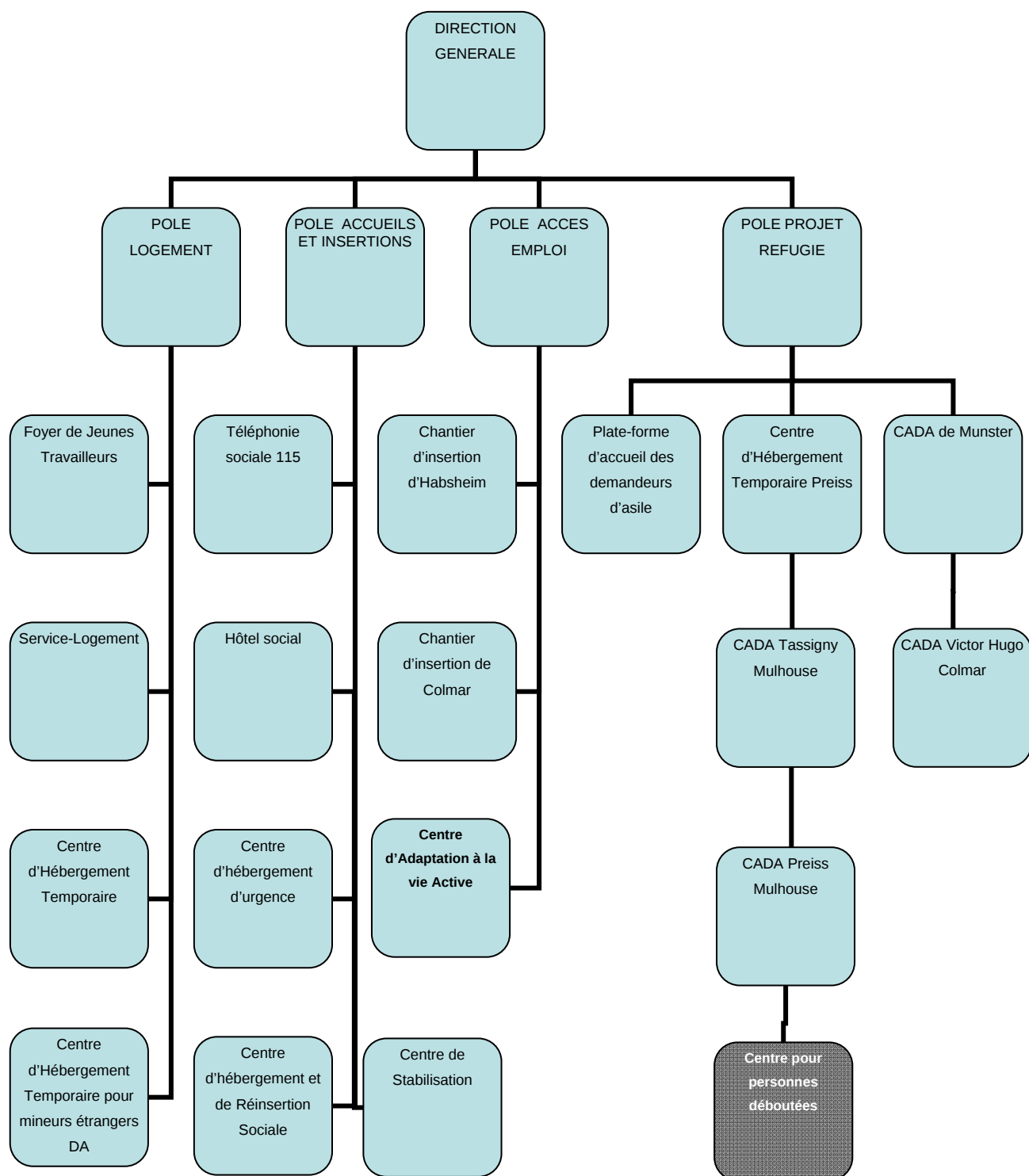
Mobilisation de chambres d'hôtels	
Avantages	Mobilisation rapide de l'hébergement nécessaire
	Démobilisation rapide possible de l'hébergement (si réduction des besoins)
	Coût d'encadrement faible (quasiment réduit à l'accompagnement)
Inconvénients	Coût d'hébergement élevé
	Habitat spartiate non adapté à des séjours longs (pas de cuisine, de laverie)
	Pas de proximité de l'équipe sociale

Mobilisation d'un bâtiment à caractère collectif	
Avantages	Gestion logistique d'un seul site
	Suivi social de proximité et aide quotidienne pour toutes les personnes hébergées
	Repérage rapide des difficultés individuelles par les travailleurs sociaux
	Entraides et solidarités entre hébergés facilement mises en place
	Identification aisée de la structure pour les administrations et partenaires
Inconvénients	Difficulté à trouver le site adéquat (localisation, équipements)
	Gestion des effets induits de la collectivité (cohabitation multiethnique, partage des lieux)
	Coût de l'hébergement
	Coût de l'encadrement (présence continue)

Annexe 9 : Tableau des aides mensuelles versées aux personnes accueillies

Nombre de personnes	Mensuelle	Journalière	Par personne
1	202	6,73	6,73
2	311	10,37	5,18
3	384	12,81	4,27
4	494	16,46	4,12
5	608	20,28	4,06
6	718	23,93	3,99
Majoration par personne supplémentaire	110	3,66	3,66

Annexe 10 : Organigramme associatif prévisionnel



Annexe 11 : Fiches de poste du service

Fiche de poste : homme d'entretien

DOMAINES	Tâches
Entretien des locaux et espaces	Au regard des demandes de travaux inscrites sur les « cahiers de travaux » tenus à disposition dans les centres d'hébergement ou de sa propre observation, dans la limite de sa compétence et sous la coordination du chef de service, l'homme d'entretien peut être amené à effectuer une diversité d'interventions : Nettoyage - Cour, trottoir des établissements et services - Poubelle collective - Appartements (lors de réfection et après déménagement des familles) Décoration - remplacement et/ou pose de revêtements muraux - mise en peinture ou rafraîchissement des pièces (boiseries, murs, plafonds, ...) - pose ou remplacement de carrelage, de lino, de parquet - installation d'éléments d'agréments ou d'outils de travail (cadres décoratifs, tableaux, ...) Plomberie-sanitaire - Installation et remplacement d'éléments sanitaires (WC, lavabo, baignoire, douches, radiateurs, chauffe-eau, sèche-mains, ...) avec leurs raccords - Contrôle du bon fonctionnement des équipements sanitaires (vérification régulière notamment des niveaux de pression d'eau en chaudière et chauffe-eau, de l'étanchéité/gaz) Electricité - Vérification simple du bon fonctionnement des équipements électriques (recherche des défauts, contrôle des intensités) - Câblage et connexion des nouveaux équipements (dans la limite de la capacité professionnelle certifiée) Menuiserie - Installation, entretien, réparation, remplacement d'éléments de menuiserie et d' huisserie Isolation - séparation - Installation ou réparation de cloisons - Installation ou remplacement d'éléments d'isolation Gros œuvre - réalisation de maçonneries légères Espaces verts - entretien des haies
Entretiens des équipements mobiliers et électroménagers	Equipements mobiliers : - montage et réparation des meubles Equipements électroménagers - installation - entretien, recherche des défauts, réparations ou sollicitations d'entreprise (sous avis du chef de service ou du directeur)
Vérification des éléments de sécurité	Vérification périodique : - du bon fonctionnement des BAES - des alarmes, - de la solidité des garde-corps Contrôle visuel des extincteurs
Aménagements - Déménagements	L'homme d'entretien est susceptible de participer aux transports et transferts des équipements mobiliers et électroménagers de l'association entre les différents locaux. A titre exceptionnel, il peut de même être sollicité pour le transport des effets particuliers des personnes accueillies, ou des personnes elles-mêmes.
Chantiers	L'homme d'entretien est susceptible de participer aux chantiers d'aménagement ou de rénovation de locaux mis en place ponctuellement dans l'association avec les équipes d'entretien.
Entretien des véhicules de service	L'homme d'entretien vérifie mensuellement le bon fonctionnement de tous les véhicules de service placés sous sa surveillance et effectue périodiquement un lavage – nettoyage : - contrôle des différents niveaux - vérification de la pression des pneus - contrôle par essai du bon fonctionnement général des véhicules (éléments de sécurité, parallélisme, ...) Il fait réaliser les contrôles techniques et les réparations nécessaires (sous mandat du directeur). Ces vérifications sont consignées dans un classeur tenu à jour.

Fiche de poste : secrétaire

DOMAINES	Observations
Accueil Téléphonique : - accueil par la phrase d'annonce - transmission des communications - prise de message en cas d'absence ou d'attente prolongée Physique : - prise de rendez-vous pour les travailleurs sociaux - recueil de la sollicitation et transmission aux travailleurs sociaux - gestion de la salle d'attente (espace enfants, lecture, affichage, ...)	
Soutien logistique ☐ Suivi logistique : état des stocks, prises de commandes, suivi des délais, suivi des réceptions, dispatching, contrôles de la facturation, engagement du service après-vente (interventions des techniciens, commandes de pièces, extension de garantie) concernant : - les fournitures de bureau - les véhicules de service - les produits d'entretien - le parc petit mobilier et le textile - le parc informatique (et les réseaux) - le parc téléphonique - les photocopieurs et télécopieurs - les produits pharmaceutiques - les abonnements de périodiques ☐ Entretien du parc de logements : recherche d'entreprises pour interventions, suivi des travaux et de la facturation, demandes et suivis d'interventions EDF, GDF, service des eaux.	En concertation avec le secrétariat de direction En concertation avec le secrétariat de direction
Tâches administratives courantes ☐ Frappe des comptes-rendus des différentes réunions secteur nord ou de réunions particulières ☐ Préparation des bons d'enlèvement pour l'homme d'entretien ☐ Préparation et classement des feuilles de suivi de l'entretien des véhicules ☐ Confection des dossiers de suivi des usagers ☐ Préparation des tableaux de réservation des véhicules ☐ Arrêt et transmission des feuilles de frais de déplacement du personnel ☐ Rédaction et frappe ou correction de documents divers ☐ Affranchissement, envoi et réception des courriers et colis ☐ Classement des périodiques, archivage des dossiers	En concertation avec le chef de service
Statistiques ☐ Production des statistiques annuelles (début janvier) servant au rapport d'activité ☐ Production et transmission mensuelle des états d'hébergement de toutes les structures au secrétariat de direction ☐ Réalisation du bilan annuel ALT du service Projet Réfugié Nord ☐ Réalisation du bilan périodique P.D.H.U. Nord ☐ Réalisation ponctuelle de statistiques réclamées par les contrôleurs ou financeurs	En concertation avec le secrétariat de direction
Caisses du service - vérification des écritures - vérification et transmission des pièces justificatives de dépenses et de recettes à la comptabilité	En concertation avec le chef de service
Assemblée générale ☐ Mise en page du rapport d'activité et transmission au secrétariat de direction	En concertation avec le secrétariat de direction

Fiche de poste : travailleur social

DESCRIPTION DU POSTE
Mission principale : Le titulaire du poste s'attache à mettre en œuvre toutes les composantes du projet d'établissement. Il vise le déploiement d'un ensemble de prestations à caractère social, administratif, juridique et hôtelier favorisant le bien-être de l'usager du service, son intégration au sein de l'établissement, son appréhension du fonctionnement de la société française, son insertion. S'inscrivant dans l'esprit de la Charte des Droits et libertés de la personne accueillie, il développe un travail d'accompagnement individuel, familial et collectif fondé sur les principes d'action suivants : ■ Respect fondamental des personnes dans toutes leurs caractéristiques ■ Inscription de l'accompagnement dans une perspective participative et contractuelle ■ Recherche du développement de l'autonomie et de la responsabilité des personnes ■ Valorisation des potentiels et aptitudes ■ Positionnement médiateur du référent dans l'accompagnement ■ Evaluation continue des effets de l'accompagnement Le titulaire du poste évolue au sein d'une équipe avec laquelle il interagit de manière permanente : il participe aux réunions et contribue activement à la réflexion sur l'amélioration des prestations et la qualité du service, il élabore avec ses collègues les projets d'actions collectives, il fait connaître à ses collaborateurs le développement de son travail d'accompagnement, il présente notamment les diagnostics, les projets de contrats et synthèses. Activités principales : Accueil et Hébergement 1° <u>Proposer des conditions d'hébergement décentes et adaptées</u> 2° <u>Répondre aux besoins financiers de la personne</u> 3° <u>Faire connaître l'environnement</u> 4° <u>Définir le séjour avec la personne</u> Accompagnement administratif, social et médical 1° <u>Accompagner la personne dans la procédure visant l'obtention de la qualité de réfugié ou d'un titre de séjour</u> 2° <u>Favoriser l'accès au soin des personnes</u> 3° <u>Aider dans les tâches administratives</u> 4° <u>Aider dans la gestion de la vie quotidienne</u> Scolarité des enfants et Organisation d'activités socioculturelles 1° <u>Faciliter la scolarité des enfants</u> 2° <u>Favoriser l'intégration des personnes</u> Facilitation de la sortie du centre Lorsque la personne est reconnue « réfugié » ou admise au séjour 1° <u>Aider la personne à régulariser sa situation administrative :</u> 2° <u>Aider la personne dans sa recherche d'emploi :</u> 3° <u>Soutenir la personne dans les démarches liées au logement :</u> 4° <u>Conseiller la personne au niveau de son prochain budget :</u> Lorsque la personne est déboutée de sa demande d'asile ou de séjour - L'informer des différentes aides au retour proposées par l'OFII - L'informer des différentes voies de procédure possibles - L'aider à formaliser ses intentions à la suite du rejet : quel projet envisage-t-elle ? Réexamen, régularisation, (santé/travail/parents d'un enfant français/ raisons humanitaires, familiales...), retour volontaire au pays <u>En cas de refus du retour au pays :</u> - L'informer du cadre réglementaire de l'OQTF et des voies de recours possibles - L'orienter vers les partenaires ou les services sociaux des collectivités locales . AADA dans le cadre d'un réexamen, écriture de la demande de régularisation . Assistante sociale de secteur (mesure de protection à l'égard des enfants, financement possible d'un hébergement) . SURSO et/ou ESPOIR (inscription sur la liste des personnes demandant un hébergement d'urgence) . CCAS (établir une domiciliation) - L'informer sur les possibilités de recourir au 115 pour bénéficier d'un hébergement d'urgence en l'absence de solutions avec son réseau <u>En cas d'acceptation du retour :</u> - Orienter la personne vers l'OFII - L'aider à organiser son départ Préparer la sortie de la personne : - Etablir un état des lieux sortant. Après vérification avec le service comptable, restituer la caution en retenant le montant des réparations et des dettes contractées - La mettre en relation avec l'AS du secteur (si nécessaire) - Informer les établissements scolaires du changement de la situation - Fournir une aide logistique pour le déménagement si nécessaire Tâches administratives

- Gérer la caisse par délégation du chef de service
- Actualiser le tableau des Allocations mensuelles
- Gérer les prêts, remboursements et les participations en concertation avec le chef de service
- Actualiser les plannings et tableaux de service (ménages, utilisation laverie,)

QUALITES REQUISES

Qualité d'observation et d'écoute
 Sens du relationnel et de la communication
 Sens éthique
 Aptitude à prendre de la distance par rapport à ses affects
 Sens de la négociation et de l'argumentation
 Prise de recul, position réflexive
 Goût du travail en équipe
 Sens de l'initiative
 Autonomie et sens de l'organisation
 Capacité à encadrer et animer un groupe

SAVOIRS ATTENDUS

Bonne maîtrise du français, capacité de rédaction
 Bonne capacité d'analyse, de synthèse et de communication
 Connaissance des procédures juridiques

Fiche de poste : chef de service

Domaine	Responsabilités
Dépenses	Gestion de la caisse sur délégation du directeur : - approvisionnement jusqu'à concurrence de 1000€ - autorisation de dépenses (y compris prêts ou avances exceptionnelles) - vérification périodique des soldes et correspondances entre espèces et écritures - transfert régulier à la comptabilité des feuillets de caisse et des justificatifs classés dans l'ordre (à chaque fin de page du cahier de caisse et au moins à chaque fin de mois)
Commandes	Etablissement des bons de commande pour l'homme d'entretien ou les travailleurs sociaux
Accompagnement social	Dans le cadre des missions réglementaires et conventionnelles, supervision des travailleurs sociaux dans tous les domaines de l'accompagnement et en particulier : - demande d'asile : aide à l'élaboration du dossier, dernière lecture avant envoi - établissement des AMS : validation et transmission des tableaux - restitution des cautions : évaluation des dégradations et demande de chèque - dossiers de suivi : validation des contenus - mesures disciplinaires : élaboration avec l'équipe des propositions de sanctions à l'égard des usagers Suivi des situations de personnes en fin de séjour : - entretien et courrier d'annonce de la fin de prise en charge - entretiens de fin de prise en charge -
Animation pédagogique	Conduite des réunions d'équipe (de suivi des situations ou à thème) Validation des comptes-rendus de réunion Elaboration et ajustement des outils d'accompagnement (en particulier ceux relatifs à la loi du 2 janvier 2002) Elaboration ou ajustement du projet pédagogique et mise en œuvre du projet d'établissement Participation au temps de concertation d'équipe avec la psychologue ou un superviseur
Représentation des équipes	Interventions auprès des autorités administratives au profit des personnes accueillies (Préfecture et DDCSPP) Alimentation et développement des relations partenariales (Scolena, InterCADA, ...) Participation à l'ICODA (décisions d'admissions et présentation des situations particulières), à la Veille sociale asile et à la commission FNARS
Gestion des plannings	Préparation des plannings - dans le respect des nécessités de service affichées (continuité de l'accueil entre 8-12h et 14-18h) - communication des plannings aux équipes au minimum 15 jours à l'avance Modification des plannings (après absence ou congé exceptionnel) dans le respect des nécessités de service Mise en place des rendez-vous mensuels de bilan horaire Octroi des congés et récupérations dans le respect des nécessités de service
Statistiques	Validation et transmission des fiches statistiques d'entrée et d'évolution de situation des personnes
Gestion de l'hébergement	Supervision des transferts Supervision des états des lieux entrants et sortants Etat des lieux semestriel effectué avec l'homme d'entretien Validation des autorisations d'aménagement mobilier Validation des autorisations provisoires d'hébergement Validation des autorisations d'absences exceptionnelles Contrôles impromptus (vérification des hébergements, de l'entretien des locaux)
Relations avec les usagers	Le chef de service est le référent hiérarchique immédiat : - annonce des mesures disciplinaires validées par la concertation des cadres et mise en exécution - première instance de recours des usagers contestant l'accompagnement
Compte-rendu d'action	Le chef de service produit un bilan annuel d'action social à l'occasion notamment de la rédaction du rapport d'activité du pôle.
Discipline salariés	Etablissements des rapports à communiquer au directeur

