



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**Inspecteur de l'action sanitaire et
sociale**

Promotion 2006

***L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT DES
DEMANDEURS D'ASILE EN ILLE ET
VILAINES À L'ÉPREUVE DE L'URGENCE***

Fabienne MEAL

Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements à toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce travail.

Sommaire

INTRODUCTION	1
1 PREMIERE PARTIE : LE DROIT D'ASILE EN FRANCE	7
1.1 LE REGIME JURIDIQUE DU DROIT D'ASILE	7
1.1.1 UNE POLITIQUE INTERMINISTERIELLE	7
A) Partages des domaines d'intervention.....	7
B) Consécration de cette politique interministérielle par la création du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (CICI)	8
1.1.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DU DROIT D'ASILE : VERS UNE RATIONALISATION DES PROCEDURES ET UNE DIMINUTION DES DELAIS D'INSTRUCTION.....	8
A) Le nouveau régime juridique du droit d'asile : une réforme du droit d'asile d'influence européenne:	9
a) Deux types de protection différentes.....	9
b) Vers l'unification des procédures d'asile	12
c) Les modifications des règles d'admission au séjour.....	14
B) Un bilan de la réforme en demi-teinte	15
C) Une demande d'asile en augmentation.....	15
1.2 LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE (DNA) : UN DISPOSITIF EN CONSTANTE EVOLUTION....	16
1.2.1 UN DISPOSITIF SPECIFIQUE D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT	16
A) Mise en place du DNA : une superposition de structures.....	16
B) Un pilotage national et local du DNA	17
1.2.2 LES ORIENTATIONS ACTUELLES DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT : LA REFORME DU DNA	18
A) Une gestion déconcentrée : « la montée en puissance de l'échelon régional »	18
B) Vers une augmentation de la capacité du (DNA)	20
1.2.3 LES DROITS SOCIAUX DES DEMANDEURS D'ASILE	21
A) Des aides financières	21
B) L'accès aux soins	21
C) L'accompagnement social, administratif et juridique en faveur des demandeurs d'asile.....	22

2 DEUXIEME PARTIE : LE SCOHDA, UNE REPONSE SPECIFIQUE A L'ACCUEIL D'URGENCE DES DEMANDEURS D'ASILE EN ILLE ET VILAINE.....	23
2.1 DE LA SATURATION DE L'ACCUEIL AUX TENTATIVES DE RATIONALISATION.....	23
2.1.1 Contexte de création et de mise en place du dispositif d'accueil d'urgence : vers une spécialisation de l'accueil des étrangers	23
A) Un afflux massif et continu des demandeurs d'asile depuis 2002.....	23
B) Des dispositifs d'accueil sous tension.....	24
La pression de cet afflux de population a fait éclater les dispositifs d'accueil traditionnel.	24
C) La saturation du dispositif initial a conduit à créer une plate forme d'accueil et des places d'urgence.....	25
a) Mise en place du SCOHDA.....	25
b) Fonctionnement et organisation du nouveau dispositif : mise en place d'une solidarité départementale	26
c) Le rôle pivot de la DDASS dans l'organisation du dispositif local d'accueil	28
2.2 BILAN DU DISPOSITIF D'URGENCE : DES RESULTATS INEGAUX.....	29
2.2.1 La mise en place du SCOHDA : des avancées certaines	29
A) La réactivité de la DDASS face à l'urgence.....	29
B) L'expertise d'une association	31
C) Une coopération opérante	31
2.2.2 LES DIFFICULTES PERSISTANTES DU DISPOSITIF D'ACCUEIL LOCAL : UN SYSTEME MIS A L'EPREUVE	32
A) Des capacités d'hébergement spécialisé sous dimensionnées	33
B) Un dispositif local de droit commun saturé	35
2.2.3 Un dispositif d'urgence essoufflé.....	36
A) Un épuisement professionnel.....	36
B) Une crise financière aux incidences majeures.....	38
C) Un pilotage insuffisant	39
3 TROISIEME PARTIE : ENJEUX ET PERSPECTIVES DU DROIT D'ASILE EN ILLE ET VILAINE	45
3.1 EDIFICATION D'UN DISPOSITIF CAPABLE DE S'ADAPTER A UNE REALITE EVOLUTIVE	45
3.1.1 Une nécessaire restructuration du SCOHDA.....	45
A) Une redéfinition indispensable du dispositif : une exigence de souplesse et de réactivité.....	45
B) Une visibilité d'actions renforcée par une délocalisation de la gestion du dispositif.....	46
3.1.2 Vers un pilotage et un partenariat renforcés.....	46
A) La DDASS au sein du dispositif : une place à redéfinir	46
B) Lever les obstacles à un meilleur partenariat : une clarification des compétences entre les différents opérateurs.....	48

3.2	LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DISPOSITIF	49
3.2.1	Transformation de places d'urgence en place de CADA : vers une pérennité du dispositif ?	49
3.2.2	Un nouveau projet institutionnel pour fluidifier le dispositif local d'accueil : le CRIR	50
3.2.3	L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE D'HARMONISATION REGIONALE	51
A)	Des situations départementales inégales	51
B)	L'intervention récente de la DRASS : une recherche de coordination régionale	52
C)	Un rôle accentué de la DRASS en matière de financement : quelles perspectives avec la LOLF ?	53
3.3	La question sensible des déboutés du droit d'asile : enjeux et perspectives	54
	CONCLUSION	57
	BIBLIOGRAPHIE	58
	LISTE DES ANNEXES	I

Liste des sigles utilisés

- AFTAM : Association Accueil et Formation
- AI : Allocation d'Insertion
- AME : Aide Médicale d'Etat
- ANAEM : Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations
- APS : Autorisation Provisoire de séjour
- ASE : Aide Sociale à l'Enfance
- ASG : Allocation Sociale Globale

- CAO : Cellule d'Accueil et d'Orientation
- CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
- CAI : Contrat d'Accueil et d'Intégration
- CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
- CDAS : Circonscription Départementale de l'Action Sociale
- CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- CICI : Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration
- CLAODA : Commission Locale d'Admission des Demandeurs d'Asile
- CMU : Couverture Maladie Universelle
- CNA : Commission Nationale d'Admission
- CPH : Centre Provisoire d'Hébergement
- CROSMS : Comité Régional d'Organisation Sociale et Médico-Sociale
- CRR : Commission de Recours des Réfugiés
- CTTS : Conseillère Technique en Travail Social

- DDASS : Direction Départementales des Affaires sanitaires et sociales
- DDE : Direction Départementale de l'Équipement
- DNA : Dispositif National d'Accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
- DPM : Direction de la Population et des Migrations
- DRASS : Direction régionale des Affaires Sanitaires et sociales

- FTDA : France Terre D'Asile

- GISTI : Groupe d'Information et de soutien des immigrés

- HCR: Haut Commissariat des Nations Unis pour les Réfugiés

- IASS : Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale

- LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

- OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
- OMI : Office des Migrations Internationales
- ONG : Organisations Non Gouvernementales

- PAF : Police Aux Frontières
- PILE : Pôle Insertion et Lutte contre les Exclusions

- SAO : Service d'Accueil et d'Orientation
- SCOHDA : Service de Coordination, d'Orientation et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile
- SSAE : Service Social d'Aide aux Emigrants

- UE : Union Européenne

INTRODUCTION

[...] Des gens émigrent aujourd'hui pour des raisons identiques à celles qui ont incité des dizaines de millions d'européens à quitter autrefois vos rivages. Ils fuient la guerre ou l'oppression, ou bien partent à la recherche d'une vie meilleure sur une terre nouvelle.

Ceux qui sont contraints d'abandonner leur foyer-les réfugiés qui fuient pour trouver la sécurité- relèvent de notre responsabilité collective sur le plan juridique et sur le plan moral. Nous disposons d'un cadre légal qui fonde cette protection, la Convention de 1951 relative aux réfugiés.

Cependant lorsque les réfugiés sont empêchés de demander l'asile parce qu'il ne leur est pas permis de se présenter aux frontières, ou sont détenus durant une période excessive et dans des conditions peu satisfaisantes, ou se voient refuser l'entrée sur le territoire en raison d'interprétations restrictives de la Convention, le régime de l'asile est annihilé, de même qu'est rompue la promesse contenue dans la Convention.

Votre système d'asile doit disposer des ressources nécessaires pour instruire les demandes avec équité, rapidité et transparence, de sorte que tous les réfugiés soient protégés et que des solutions soient trouvées.¹

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la communauté internationale se trouve confrontée à un problème majeur : la présence sur le sol européen de plus de quarante millions de réfugiés et de déplacés. De cette crise, considérée comme transitoire, va s'organiser progressivement la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'appréhension de la question de l'asile se concrétise en 1945 sur la scène internationale par l'adoption d'instruments institutionnels spécifiques et d'outils juridiques de nature essentiellement conventionnelle. Ainsi, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) crée en 1951 se voit reconnaître les attributions essentielles en matière de protection des demandes d'asile et des réfugiés. Parallèlement, plusieurs textes constituant encore aujourd'hui les fondements juridiques de l'asile sont adoptés à cette même période : Charte des Nations Unies en 1945, Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ainsi que de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 complétée par le protocole de New-York du 31 janvier 1967 qui constitue le texte fondateur en matière de droit d'asile. En effet, ratifiée par plus de cent soixante dix Etats, la Convention de Genève constitue le texte de référence par le fait qu'elle prévoit un statut international du réfugié précisément défini. Ainsi, aux termes de l'article 1^{er} A2 de cette même convention, est considéré comme réfugié « *toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social, ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la*

¹ Extrait de l'allocation de M. Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU devant le Parlement européen, 29 janvier 2004

suite de tels évènements ne peut ou, en raison de la dite crainte, ne veut plus y retourner ». Toutefois, si la dite Convention donne une définition du terme « réfugié », elle n'oblige pas un Etat à accueillir un demandeur d'asile. Sa seule obligation est le non-refoulement vers « les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté est menacée »². Par ailleurs, le droit d'accorder l'asile demeure pour l'instant la prérogative des Etats et n'a été incorporé à ce jour dans aucun instrument international contraignant.

Force est de constater que plusieurs décennies plus tard la question sensible de l'asile est toujours prégnante et touche un nombre croissant de personnes et de pays. Le HCR évalue à environ 11,5 millions le nombre de réfugiés stricto sensu relevant de sa compétence. Ils fuient l'insécurité politique, les persécutions, les violences et les guerres. Les flux migratoires ont connu une progression forte et constante depuis les années 1980 même si l'on constate une diminution récemment. En effet, une forte baisse du nombre de demandeurs d'asile a été enregistrée dans 36 pays industrialisés au cours des trois premiers trimestres de 2004. La baisse qui s'établit à 22% par rapport à la même époque de l'année précédente concerne les demandes d'asile en Europe, en Amérique du Nord, en Nouvelle Zélande et au Japon.

Actuellement, plus de 925 000 demandes d'asile sont en examen dans le monde entier. Face au nombre croissant des demandes, certains pays, notamment parmi les plus industrialisés, ont renforcé leur législation en matière d'accueil des réfugiés notamment en durcissant les critères d'octroi de l'asile. En effet, la crise économique a entraîné un repli protectionniste de nombreux Etats de l'Union Européenne (UE) qualifié à ce titre d'« Europe forteresse ». C'est ainsi que les Etats membres de l'UE s'efforcent depuis des années d'harmoniser leurs procédures d'asile.

En effet, inégalement confrontés au phénomène des flux migratoires compte tenu de facteurs géographiques mais surtout sociopolitiques (politique d'accueil très différente d'un état membre à l'autre), les pays européens tentent néanmoins depuis quelques années, dans un mouvement d'accélération récent, de rapprocher leur politique en matière d'asile. L'ouverture de l'espace Schengen au sein de l'UE a conduit à la communautarisation des politiques des états membres dans de nombreux domaines y compris celui de l'asile. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999 et les orientations définies par le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, une politique d'asile européenne commune se construit progressivement dont le système EURODAC³ représente une étape nouvelle.

L'UE a adopté de nombreux textes pour aboutir à une approche commune de la question, dans l'examen des demandes d'asile, dans les conditions d'accueil des demandeurs

² Article 33 de la Convention de Genève

³ Base de données informatisée et centralisée, qui contient les empreintes digitales des ressortissants des pays tiers ayant été signalés dans l'un des pays de l'UE.

d'asile, dans la définition des conditions d'octroi de la protection subsidiaire et du statut de réfugié ainsi que dans le respect des garanties offertes lors de la procédure d'asile.

Conformément à l'article 63 du traité d'Amsterdam, les autorités européennes ont arrêté l'encadrement juridique permettant l'harmonisation effective des politiques nationales des états membres, la politique de l'asile devenant alors une compétence de l'UE alors qu'auparavant elle relevait des négociations intergouvernementales. De plus, le 10 mai 2005, la Commission européenne a présenté ses orientations relatives aux questions de « Liberté, justice et sécurité » et notamment celles concernant la problématique de l'asile pour les cinq années à venir. A terme, les règles communautaires devraient aboutir à la mise en œuvre d'une procédure d'asile commune et un statut uniforme valable dans toute l'UE. Depuis avril 2005, les décisions relatives aux politiques d'asile et d'immigration sont prises à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité.

Alors que de nombreuses personnalités politiques affirment la nécessité d'une politique commune d'asile en raison des difficultés similaires que rencontrent les Etats membres (un afflux massif des demandes, combiné à un détournement des procédures d'asile à des fins de migration économique⁴), le HCR et plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) ont exprimé leur inquiétude sur plusieurs dispositions de ces directives européennes qui menacent selon ces organisations les droits des réfugiés tels qu'ils sont définis dans les textes internationaux.

Cependant, concrètement, cette harmonisation juridique partielle de la politique d'asile européenne laisse une marge de manœuvre considérable à chacun des états membres.

La France est un pays à forte tradition d'accueil des étrangers depuis des siècles. Exclusivement religieuse, la protection offerte à ceux qui demandent l'asile devient à la suite de la Révolution française, une obligation d'Etat. La Constitution de 1793 stipule dans son article 120 que « Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour cause de liberté ». Un cadre juridique est progressivement adopté afin de reconnaître la spécificité du droit d'asile de manière dérogatoire au droit relatif à l'immigration. Par ailleurs, le préambule de la Constitution de 1946, repris par celle de 1958 énonce que « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République ».

Les modalités de reconnaissance du statut de réfugié sont organisées par la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile récemment modifiée, qui définit les critères d'octroi et les éléments cadres de la procédure de détermination conformément aux dispositions de la Convention de Genève.

⁴ Mariani Thierry, Assemblée nationale. Délégation pour l'Union européenne.

Ce même texte porte création de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) compétent pour instruire les demandes d'octroi du statut de réfugié. En outre, un dispositif d'accueil et d'hébergement s'est progressivement mis en place à partir de 1973 pour accueillir dans un premier temps des ressortissants chiliens fuyant l'instauration du régime dictatorial du général Pinochet, puis des réfugiés issus du continent du sud-est asiatique (Cambodge, Vietnam). La France va alors accueillir un nombre croissant de requérants d'asile jusqu'en 1991, année durant laquelle une circulaire du 26 septembre entérine la suppression du droit au travail pour les demandeurs d'asile. Toutefois, malgré une baisse non négligeable des flux migratoires durant le début des années 1990, force est de constater que cette disposition réglementaire n'a pas eu l'effet escompté en terme de dissuasion. C'est alors que le nombre de demandeurs d'asile est passé progressivement de 25 000 dans les années 1990 à plus de 50 000 dans les années 2000.

A ce jour, la France est le premier pays d'accueil pour les demandeurs d'asile en Europe, selon le HCR. C'est aussi le pays industrialisé où les demandeurs d'asile ont été le plus nombreux en 2004, avec plus de 65 000 candidatures⁵, quand le nombre global de demandes dans l'UE baisse depuis 2003. En effet, la France est restée en 2004 le 1er pays de destination des demandeurs d'asile devant les Etats-Unis et l'Allemagne et la Grande Bretagne. Le nombre de demandes d'asile en France a augmenté de 5,8% par rapport à 2003 ; cette hausse s'explique par un triplement des demandes de réexamen de dossiers, et à la croissance de 6% des demandes de mineurs étrangers isolés. Parmi les étrangers admis au droit d'asile, les ressortissants de Bosnie Herzégovine, du Rwanda et de Russie arrivent en tête. Le taux d'octroi du statut de réfugié s'élève en 2004 à 16,6% contre 14,8% en 2003.

La question relative à l'accueil des demandeurs d'asile représente un enjeu politique majeur. La très forte augmentation des flux depuis 1996 a eu des répercussions néfastes sur le fonctionnement du système global de traitement de la demande d'asile qualifié de « crise de l'asile » : allongement inacceptable des délais d'instruction des demandes d'asile par l'OFPRA, saturation et inadaptation des dispositifs d'accueil. Ces dysfonctionnements ont conduit le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin à modifier de manière substantielle la législation en matière de protection des réfugiés et de droit d'asile.

La réforme du droit d'asile d'inspiration communautaire a été introduite par la loi du 10 décembre 2003, et s'inscrit dans une refonte globale de la législation concernant le droit des étrangers.

Toutefois, force est de constater que les difficultés relatives à l'accueil des demandeurs d'asile ne semblent pas résolues pour autant à ce jour.

⁵ Rapport d'activité 2004 de l'OFPRA

En effet, nombre de départements sont soumis à des difficultés souvent similaires pour gérer l'arrivée croissante des demandeurs d'asile sur leur territoire. La Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) d'Ille et Vilaine est responsable de la mise en œuvre de la politique nationale d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement social des demandeurs d'asile au niveau local. Confrontée à un afflux brutal de la population étrangère en 2001 ayant entraîné un éclatement des dispositifs d'accueil traditionnels, la DDASS s'est trouvée contrainte de modifier son dispositif d'accueil départemental pour répondre à l'urgence de la situation, par la mise en place d'une plate forme d'accueil d'urgence partenariale et d'un service d'hébergement d'urgence qualifiés de Service de Coordination, d'Orientation et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile (SCOHDA). Cependant, ce remaniement fonctionnel montre ses limites aujourd'hui face notamment à la persistance des flux migratoires dans ce département. En effet, les problématiques particulièrement visibles et prégnantes liées à l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (insuffisance des places d'hébergement, saturation de l'ensemble du dispositif en faveur des demandeurs d'asile), compte tenu notamment de la non pérennité des crédits, mais également du fonctionnement propre du SCOHDA, engage la DDASS à repenser différemment son dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile en Ille et Vilaine.

Outre le fait que ce dossier soit particulièrement médiatisé au niveau local mais également au niveau national, il constitue une préoccupation constante pour la DDASS compte tenu de ses enjeux. C'est pourquoi, j'ai fait le choix en accord avec mon maître de stage de me pencher sur la problématique de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile dans le département d'Ille et Vilaine, l'urgence constituant le symptôme le plus visible de la complexe question des requérants d'asile.

Ce mémoire vise à établir un état des lieux relatif à la problématique de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, à constater les apports et les limites inhérents au dispositif et à envisager des propositions d'amélioration à plus au moins long terme.

Mon travail de recherche s'est inscrit dans l'objectif de savoir dans quelle mesure, le SCOHDA répond ou non à l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile dans le département d'Ille et Vilaine.

Ainsi, préalablement, à mes recherches de terrain, j'ai réalisé dans le cadre de mon stage d'observation à la DDASS d'Ille et Vilaine en décembre 2004, un stage d'une durée d'une semaine au sein du centre Guy Houist géré par l'Unité Territoriale Haute Bretagne de l'association Accueil et Formation (AFTAM) à Rennes.

En effet, ce séjour a été l'occasion de rencontrer des demandeurs d'asile et de distinguer les divers dispositifs de prise en charge de cette population gérés par l'association AFTAM - une plate forme d'accueil d'urgence partenariale auquel est adossé un service d'hébergement d'urgence dit SCOHDA, plusieurs Centre d'Accueil pour Demandeurs

d'Asile (CADA), un Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) - et ainsi formaliser l'ensemble de la filière de prise en charge des demandeurs d'asile. Il m'a alors été permis d'appréhender concrètement les problèmes constants en matière d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

Parallèlement, je me suis inscrite dans une démarche de recherche bibliographique visant à appréhender dans son ensemble les modalités de mise en œuvre de l'exercice du droit d'asile adoptées au niveau national et ses déclinaisons au niveau local.

Par la suite, le stage d'exercice professionnel (mai-septembre 2005) a été l'occasion de mener des investigations de terrain selon la méthodologie suivante :

- Conduite de douze entretiens semi-directifs auprès d'acteurs associatifs et institutionnels (**v.annexe 1**) ;

En effet, la méthode d'enquête par entretien m'a semblé la plus pertinente et m'a paru constituer le mode privilégié pour collecter les informations compte tenu du laps de temps imparti. Les entretiens ont été menés à partir de la construction préalable d'une grille adaptée aux personnes interrogées (**v.annexe 2**). Les interviews se sont déroulées sur une durée d'une à deux heures et ont été consignées par enregistrement après accord des intéressés. Les données recueillies lors de ces rencontres ont ensuite fait l'objet d'une analyse thématique.

- Participation à des réunions internes à la DDASS mais également au sein du Foyer Guy Houist ;
- Recueil de données statistiques (locales et nationales) ;
- Consultation de tout document susceptible d'alimenter ma réflexion (note interne, compte-rendu de réunion, courriers, revues...).

* * * * *

Dans le respect de la convention de Genève et dans un contexte de forte influence européenne, la France s'est dotée d'une politique interministérielle relative à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (1). Dans le département d'Ille et vilaine, face aux difficultés croissantes liées notamment à l'arrivée progressive des requérants d'asile, la DDASS responsable de la mise en œuvre de la politique d'asile, a étendu son dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile par la mise en place du Service de Coordination, d'Orientation et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile (SCOHDA) correspondant à une plate-forme d'accueil d'urgence à laquelle s'adosse un service d'hébergement d'urgence (2). Cependant, l'évolution rapide des problématiques relatives à l'accueil des demandeurs d'asile conduit la DDASS à interroger constamment l'adaptation de son dispositif d'urgence et à envisager des réajustements adéquats (3).

1 PREMIERE PARTIE : LE DROIT D'ASILE EN FRANCE

1.1 LE REGIME JURIDIQUE DU DROIT D'ASILE

Le Ministère en charge des affaires sociales participe, avec le Ministère de l'intérieur et le Ministère des affaires étrangères, à l'élaboration de la législation et de la réglementation relatives au droit d'asile.

1.1.1 UNE POLITIQUE INTERMINISTERIELLE

A) Partage des domaines d'intervention

La politique publique d'accueil des demandeurs d'asile relève de l'intervention concomitante de ces trois ministères :

- 1) Le Ministère des Affaires étrangères assure la tutelle de l'OFPRA⁶, établissement public compétent en terme de détermination du statut. Ce ministère assure également la logistique de la Commission de Recours des Réfugiés (CRR), juridiction d'appel compétente dans l'examen des demandes d'asile qui est une juridiction indépendante.

- 2) Le Ministère de l'Intérieur est compétent en matière de droit au séjour. Le demandeur d'asile doit préalablement déclarer sa demande d'asile à la préfecture de son lieu de résidence.
La préfecture remet au requérant d'asile une autorisation provisoire de séjour lui permettant de déposer sa demande d'asile auprès de l'OFPRA et régularisant sa situation en matière de respect de droit au séjour en France. Ce document provisoire ouvre, par ailleurs, droit à diverses prestations financières et sociales mais non au droit de travailler.
Après la saisine de l'OFPRA, il se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour jusqu'à ce que l'OFPRA et la CRR aient statué. Ainsi, le demandeur d'asile peut demeurer sur le territoire pendant toute la durée de la procédure.

- 3) Le Ministère en charge des Affaires Sociales et plus particulièrement la Direction de la Population et des Migrations (DPM) est chargé, conformément aux engagements internationaux contractés par la France, de concevoir et de mettre en œuvre les politiques d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement social des demandeurs d'asile, des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire (v.infra).

⁶ Décret n°2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'office Français de Protection des Réfugiés et des apatrides (OFPRA) et à la Commission des Recours des Réfugiés (CRR)

- B) Consécration de cette politique interministérielle par la création du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (CICI)

Conformément aux dispositions du plan d'action de lutte contre l'immigration irrégulière présenté par le gouvernement de Dominique de Villepin, un décret porte création du CICI, chargé de fixer les orientations de la politique française en matière de contrôle des flux migratoires et d'adopter chaque année le rapport du Parlement concernant la politique du gouvernement en matière d'immigration. Cette instance est présidée par le Premier ministre ou le Ministre de l'Intérieur et se compose des Ministres chargés de l'intérieur, des affaires sociales, des affaires étrangères, de la défense, de la justice, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances et de l'outre-mer.

Par ailleurs un comité des directeurs est chargé de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile. Ce comité comprend l'ensemble des directeurs des administrations centrales concernées ainsi que les directeurs généraux de l'Agence Nationale de l'Accueil des étrangers et des Migrations (ANAEM) et de l'OFPRA.

1.1.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DU DROIT D'ASILE : VERS UNE RATIONALISATION DES PROCEDURES ET UNE DIMINUTION DES DELAIS D'INSTRUCTION

L'exercice du droit d'asile doit faire face depuis plusieurs années à des difficultés majeures remettant en cause l'effectivité même de ce droit.

L'augmentation exponentielle des demandeurs d'asile, les délais d'instruction atteignant fréquemment deux ans, le cumul des procédures et l'« explosion » des structures d'accueil, tels sont les motifs qui ont amené le gouvernement à modifier sa législation relative à la politique d'asile en France.

Une réforme de l'asile a donc été introduite par la loi du 10 décembre 2003⁷ et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elle a été complétée par deux décrets d'application en date du 14 août 2004⁸.

⁷ Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

⁸ Décret n°2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'office Français de Protection des Réfugiés et des apatrides (OFPRA) et à la Commission des Recours des Réfugiés (CRR)

Décret n°2004-813 du 14 août 2004 modifiant le titre III du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers

En répondant ainsi au vœu du Président de la République, lors de son allocution télévisée du 14 juillet 2002, le gouvernement a engagé cette réforme d'envergure en matière des réfugiés et de droit d'asile avec deux buts clairement affichés : la réduction des délais d'instruction et la rationalisation des procédures.

A) Le nouveau régime juridique du droit d'asile : une réforme du droit d'asile d'influence européenne

Un certain nombre d'innovations issues des directives européennes adoptées ou en cours dans le domaine de l'asile ont été introduites dans le droit français, parfois par anticipation.

La nouvelle législation a introduit récemment les notions de « protection subsidiaire », de « pays d'origine sûr » et d'« asile interne » conformément à la législation européenne.

a) *Deux types de protection différents*

Depuis le 1^{er} janvier 2004, et suite à la réforme de la loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003, il n'existe plus qu'**une demande d'asile unique** auprès de l'OFPRA. L'asile territorial qui avait été institué par la loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour dite loi Chevènement a été supprimé. La procédure de l'asile peut donc conduire à deux types de statuts : le statut de réfugié (par le biais de l'asile conventionnel ou l'asile constitutionnel) et le nouveau statut issu de la protection subsidiaire, introduite par la réforme du droit d'asile.

Ce sont les instances françaises OFPRA et CRR qui ont la charge d'examiner les demandes d'asile et déterminent la protection (conventionnelle ou subsidiaire) éventuellement octroyée au demandeur d'asile.

Les demandes d'asile constitutionnel et d'asile conventionnel obéissent aux mêmes règles de procédure et offrent la même protection. C'est uniquement le fondement juridique qui diffère.

- Maintien de l'asile conventionnel et constitutionnel

➤ **L'asile conventionnel**, est octroyé en application de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés complété par le protocole de New-York du 31 janvier 1967. En cas de reconnaissance de la qualité de réfugié, le préfet délivre à l'intéressé une carte de résident valable 10 ans et renouvelable de plein droit.

➤ **L'asile constitutionnel** est destiné aux personnes qui mènent une action en faveur de la liberté en vertu de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946 qui stipule que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». L'octroi de l'asile constitutionnel conduit à la reconnaissance du statut de réfugié dans les mêmes conditions que l'asile conventionnel.

- Substitution de l'asile territorial à la protection subsidiaire

L'introduction dans le droit de l'asile de la notion de protection subsidiaire en remplacement de l'asile territorial⁹ constitue une des innovations les plus marquantes de la nouvelle loi. Il s'agit d'une protection supplétive à celle octroyée par l'asile conventionnel dans la mesure où elle n'est accordée que si le demandeur d'asile ne remplit pas les conditions d'obtention du statut au titre de la Convention de Genève.

La protection subsidiaire a été introduite par la réforme relative au droit d'asile et remplace désormais l'asile territorial. Cette forme de protection, à la différence de l'asile conventionnel, était accordée de manière discrétionnaire et exceptionnelle par le ministère de l'Intérieur, après consultation du ministre des Affaires étrangères. Les critères d'éligibilité à la protection subsidiaire sont sensiblement modifiés par rapport à ceux de l'asile territorial.

- Critères d'octroi de la protection subsidiaire

Cette protection vise les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi de l'asile conventionnel. Ainsi, les demandeurs doivent établir qu'ils sont exposés dans leur pays d'origine à l'une des menaces graves suivantes¹⁰ :

- ⇒ peine de mort ;
- ⇒ tortures ou peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- ⇒ s'agissant d'un civil, 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.

Les critères retenus sont plus larges que l'asile territorial. En outre, l'octroi de la protection subsidiaire par l'OFPRA est lié à la nature des risques encourus et non plus aux motifs de persécutions subies. L'obtention du statut est subordonnée à la réunion de conditions précisément définies. Il s'agit donc désormais d'une compétence liée et non plus d'un pouvoir discrétionnaire.

⁹ Loi Chevènement du 11 mai 1998 relative à la protection des personnes dont les persécutions relèvent de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme

¹⁰ Article 21I2 de la loi du 10 décembre 2003

- Motifs de refus

La protection subsidiaire ne sera pas accordée à un étranger s'il existe des raisons sérieuses de penser :

- ⇒ qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ;
- ⇒ qu'il a commis un crime grave de droit commun ;
- ⇒ qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ;
- ⇒ que son activité sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

La protection subsidiaire est en principe accordée pour une période d'un an renouvelable, comme c'était le cas pour l'asile territorial. Le bénéficiaire se voit alors remettre une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » qui lui donne le droit d'exercer une activité professionnelle. Toutefois, l'OFPRA peut procéder à son initiative ou à la demande du préfet à un réexamen et mettre fin à tout moment à la protection subsidiaire pour les motifs sus-énoncés. Par ailleurs, il peut refuser le renouvellement de cette protection lorsque les conditions ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celles-ci ne soient plus requises.

- Abandon du critère étatique des persécutions ou théorie de l'agent de protection

Face à l'évolution du contexte géopolitique mondial, il apparaît nettement que les persécutions ne sont pas le fait exclusif des appareils étatiques mais également de partis ou acteurs non étatiques. Par conséquent, à l'instar d'autres Etats européens, le gouvernement français, dans sa loi du 10 décembre 2003 élargit les situations de persécution par l'abandon du caractère unique de l'origine étatique des persécutions.

« Dorénavant, l'incapacité de l'Etat à protéger ses ressortissants pourra ouvrir droit à la qualité de réfugié, que ce soit au titre de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire »¹¹.

¹¹ IVème rapport annuel de Forum réfugiés

Les persécutions prises en compte pour l'octroi de la qualité de réfugié peuvent être désormais être le fait « des autorités de l'Etat ; de partis ou d'organisation qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat ou [des] acteurs non étatiques dans le cas où les autorités (...) refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection »¹².

Aux termes du Groupe d'Information et de soutien des immigrés (GISTI), « il s'agit d'une modification importante car jusqu'ici la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la CRR avaient estimé que seules des persécutions impliquant des autorités officielles étaient susceptibles de donner lieu à la reconnaissance du statut de réfugié »¹³.

b) Vers l'unification des procédures d'asile

La loi institue une procédure unique d'examen des demandes d'asile à travers :

- L'élargissement du champ des compétences de l'OFPRA et de la CRR

- OFPRA : « un guichet unique »¹⁴

L'OFPRA est désormais compétent non seulement en matière d'asile conventionnel et constitutionnel mais également de protection subsidiaire pour l'instruction des demandes et pour la prise de décisions¹⁵. Par conséquent, les requérants n'ont pas à choisir le statut sur lequel ils voudraient être protégés et le formulaire délivré par la préfecture est unique.

Après une instruction unique, il revient à l'OFPRA d'apprécier si l'intéressé répond aux critères nécessaires pour obtenir une protection sous l'angle des trois statuts existants et, le cas échéant d'accorder selon la nature des menaces auxquelles il est exposé, la reconnaissance de la qualité de réfugié (asile constitutionnel ou conventionnel) ou la protection subsidiaire.

La qualification par l'OFPRA de la demande d'asile «permettra d'éviter le dépôt de demandes successives pour le même motif mais sur des fondements juridiques différents »¹⁶

Les conditions d'instruction des demandes d'asile ont été fixées par le décret du 14 août 2004¹⁷.

¹² Article 2-III-al. 1 de la loi du 10 décembre 2003

¹³ Le droit d'asile en France après la loi du 10 décembre 2003, les cahiers juridiques du GISTI

¹⁴ Le droit d'asile en France après la loi du 10 décembre 2003, les cahiers juridiques du GISTI

¹⁵ Article 1^{er} de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile

¹⁶ Exposé des motifs du projet de la loi du 20 décembre 2003

¹⁷ v. note de bas de page n°7

- Entretien obligatoire

Le principe de l'audition préalable du demandeur d'asile par l'OFPPRA est généralisé. Il est néanmoins assorti de quatre exceptions. En effet, l'OFPPRA peut s'en dispenser s'il apparaît :

- ⇒ qu'il s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession ;
- ⇒ que le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays dans lequel les circonstances qui avaient pu conduire à la reconnaissance de l'asile ont cessé ;
- ⇒ que les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés ;
- ⇒ que des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien.

- CRR : l'instance unique de recours

L'unification des procédures autour de l'OFPPRA a pour conséquence le fait que la CRR devienne la seule voie de recours possible pour les déboutés des droits d'asile.

Le recours doit être exercé dans le délai d'un mois qui suit la notification de la décision de l'OFPPRA.

Les attributions de la CRR comprennent l'ensemble des décisions relatives à la reconnaissance de la qualité de réfugié ainsi qu'à l'octroi, au renouvellement ou au retrait de la protection subsidiaire.

Un recours peut ainsi être formé par le ministère de l'Intérieur contre une décision de l'OFPPRA. Le décret d'application de la réforme prévoit par ailleurs la possibilité pour la CRR de régler par ordonnance « les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale » (art5-V). Des moyens humains et matériels ont par conséquent été dégagés afin que l'accélération du traitement de la demande d'asile puisse trouver une traduction concrète.

- La prise en considération de la théorie de l'« asile interne »

La notion d'asile interne permet à l'OFPPRA de rejeter la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, à condition, toutefois qu'elle n'ait aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave et uniquement s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays.

L'OFPPRA doit alors tenir compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il statue sur la demande d'asile.

Le Conseil constitutionnel a considéré le concept d'asile interne comme conforme à la Constitution en émettant toutefois quelques réserves.¹⁸

c) *Les modifications des règles d'admission au séjour*

- les changements réglementaires

Depuis la mise en œuvre du décret n°2004-813 du 14 août 2004 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, les requérants se voient délivrer par la préfecture une Autorisation Provisoire de séjour (APS) dans un délai de quinze jours¹⁹. Cette première APS constitue le document permettant l'accès au dispositif d'accueil. A compter de l'octroi de l'APS, le demandeur d'asile dispose d'un délai de vingt et un jours pour présenter sa demande à l'OFPRA²⁰.

Par ailleurs, à réception de la lettre de l'OFPRA attestant de l'enregistrement de la demande d'asile, les préfectures remplacent l'APS par un récépissé d'une durée de trois mois renouvelable jusqu'à obtention finale de la décision.

- le concept de « pays d'origine sûr »

La notion de « pays d'origine sûr » a également été introduite dans la législation nationale par anticipation d'une directive européenne relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut du réfugié. Cette innovation législative vient donc compléter le régime actuel en vigueur relatif aux règles d'admission au séjour.

Or, en France, la demande d'admission au séjour est une étape préalable à la saisine de l'OFPRA pour les étrangers qui désirent solliciter l'asile. Par conséquent, désormais, l'admission au séjour peut être refusée à un étranger issu d'un « pays d'origine sûre ».

Un pays est qualifié comme tel par la loi à partir du moment où « il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Le rejet d'admission au séjour pour ce motif, donne la possibilité au requérant de saisir l'OFPRA dans le cadre d'une procédure prioritaire puis de présenter un recours devant la CRR le cas échéant.

¹⁸ Décision du conseil constitutionnel n°2003-485 DC du 4 décembre 2003, JO du 11 décembre 2003

¹⁹ Article 4 du décret n°2004-813 du 14 août 2004 modifiant le titre III du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers

²⁰ Article 1^{er} du décret n°2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'office Français de Protection des Réfugiés et des apatrides (OFPRA) et à la Commission des Recours des Réfugiés (CRR)

L'objectif est de parvenir à la réalisation et à l'application d'une liste commune au sein de l'UE de pays désignés comme « sûrs ».

Faute d'un accord avec l'ensemble des états européens, la France a déterminé sa propre liste en désignant douze pays considérés comme d'origine sûre.²¹. Ainsi, les personnes originaires de ces douze pays verront leur demande d'asile examinée selon la procédure prioritaire qui correspond à une décision rapide de l'OFPRA (15 jours ou 96 heures quand le requérant est en rétention administrative). Les demandeurs d'asile concernés par cette procédure ne disposent pas des droits issus de la procédure normale : la préfecture ne leur délivre pas d'APS et ils ne peuvent prétendre au bénéfice de l'allocation d'insertion et au droit à l'hébergement.

B) Un bilan de la réforme en demi-teinte

Même s'il paraît un peu prématuré pour tirer les enseignements des impacts de la réforme, certaines modifications ont cependant pu être rapidement observées. Tout d'abord, il est à noter que les délais d'accès à la procédure d'asile dans les préfectures se sont considérablement raccourcis.

Aujourd'hui les délais de traitement des dossiers ont beaucoup diminué en ce qui concerne l'OFPRA (deux à quatre mois après l'envoi du dossier par le requérant d'asile) mais les réponses délivrées par la CRR sont encore trop élevées.

La chef de bureau de la DPM responsable des demandeurs d'asile et des réfugiés affirme que la réforme de l'asile a abouti à des délais d'instruction moyens autour des neuf mois que l'on ressent toutefois peu au niveau des dispositifs en raison de la problématique de la sortie des réfugiés et de celle des déboutés. En effet, la réduction des délais d'instruction a produit un nombre élevé de demandeurs d'asile déboutés (50 000 à 60 000) dont 16 000 ont été reconduits à la frontière. (v.infra).

C) Une demande d'asile en augmentation

L'OFPRA dresse le bilan de sa première année en tant que guichet unique : enregistrement de 65 000 demandeurs d'asile en 2004 contre 62 000 en 2003, soit une augmentation de 5,5 % selon le rapport. La hausse doit être relativisée sachant que le nombre de demandes d'asile territorial s'élevait à 28 000 en 2003. La France reste le premier pays destinataire de requérants d'asile. Si l'on considère les premières demandes

²¹ Ces 12 pays sont : la République du Bénin, la République de Bosnie-Herzégovine, la République du Cap-Vert, la République de Croatie, la Géorgie, la République du Ghana, la République de l'Inde, la République du Mali, la République de Maurice, la Mongolie, la République du Sénégal et l'Ukraine

stricto sensu, la demande d'asile est en baisse de 2% par rapport à 2003. La hausse s'explique par le triplement du nombre de demandes de réexamen.

1.2 LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE (DNA) : UN DISPOSITIF EN CONSTANTE EVOLUTION

1.2.1 UN DISPOSITIF SPECIFIQUE D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT

L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés constitue une obligation découlant de l'application de la Convention de Genève ratifiée par la France. Pour répondre à ses obligations, la France s'est dotée d'un dispositif spécifique d'accueil et d'hébergement en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés²².

Le DNA se structure en une filière spécialisée dont l'objectif est de palier à l'isolement et au problème économique des requérants d'asile en leur assurant une prise en charge globale, à savoir la mise à disposition d'un hébergement convenable et des conditions de vie décentes mais également un accompagnement juridique solide tout au long de la procédure. Initialement, l'agencement du DNA était orienté vers l'octroi du statut de réfugié. Or aujourd'hui, le dispositif s'est restructuré différemment, en réponse aux perspectives et enjeux auquel il doit faire face.

A) Mise en place du DNA : une superposition de structures

Ce dispositif s'est formalisé progressivement par la jonction de différentes structures. C'est en 1973, avec l'arrivée des réfugiés Chiliens, que se met en place le DNA par la création des **Centres Provisoires d'Hébergement (CPH)** destinés à les accueillir. Ces centres accueillent ces réfugiés après obtention du statut et les préparent au cours d'un séjour de 6 mois à une insertion durable en France.

Les droits sociaux du réfugié demandeur d'asile se construisent ainsi progressivement et le droit au travail est consacré par décret le 21 novembre 1975.

Initialement géré par des associations caritatives, le DNA relève de l'Etat depuis 1985.

En 1991²³, le système relatif à l'accueil des demandeurs d'asile est réorganisé afin d'opérer une différence entre les demandeurs d'asile en attente de décision et les réfugiés ayant vocation à s'installer durablement sur le sol français. C'est ainsi que sont créés les **Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA)** destinés à accueillir les personnes qui sollicitent l'asile.

²² Article L.112-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CAFS)

²³ Circulaire DPM n°91-22 du 19 décembre relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile

Ces structures assurent l'hébergement, le suivi individuel et un accompagnement social et administratif des demandeurs pendant la procédure d'examen de leur demande d'asile auprès de l'OFPRA et/ou la CRR. Les missions et principes d'organisation de ces centres sont précisés par la circulaire DPM du 29 mars 2000.²⁴

Les CADA et les CPH sont assimilés juridiquement à des Centres d'Hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ils sont gérés en tant que tel par des associations ou des organismes gestionnaires privés dans le cadre d'un agrément délivré par le préfet.

Depuis quelques années, le dispositif des CADA est saturé et la liste d'attente est d'une durée approximative de douze mois. C'est ainsi que dans certains départements se sont mis en place progressivement des dispositifs d'accueil et d'hébergement d'urgence tels que les plates-formes de premier accueil des demandeurs d'asile. Il s'agit de dispositifs d'hébergement complémentaire mis en place depuis novembre 2000, initialement pour « désengorger » le Samu Social de Paris par un hébergement en foyer SONACOTRA, puis généralisé à d'autres départements et à d'autres bailleurs tels que l'AFTAM (Association Accueil et Formation). Ce type d'accueil et d'hébergement diffère des CADA par une moindre qualité de l'accompagnement social et juridique.

L'accès à ce dispositif financé au titre de l'aide sociale est réservé aux demandeurs d'asile et réfugiés qui déclarent ne disposer d'aucun logement ni d'aucune ressource.

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a eu pour conséquence de prioriser les admissions des familles.

B) Un pilotage national et local du DNA

L'ensemble du dispositif d'accueil, entièrement financé par l'Etat, est piloté par le Ministère en charge des affaires sociales au sein du bureau de la Direction de la Population et Migrations (DPM). Il est placé dans chaque département sous la responsabilité du Préfet et mis en œuvre par les DDASS.

L'admission des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le DNA est décidé par²⁵ :

⇒ une Commission Nationale d'Admission (CNA) au niveau national, présidée par un représentant de la DPM.

⇒ les commissions départementales d'admission et d'orientation au niveau local afin de répondre à un besoin d'hébergement localement identifié.

Chaque commission est composée de représentants de l'administration (DDASS), des associations gestionnaires et des services sociaux.

²⁴ Circulaire n° MES/DPM/CI3/2000/170 du 29 mars 2000 relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)

²⁵ Circulaire DPM/CI3 n°99-399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile

Dans le cadre d'une réforme relative à la réorganisation du DNA (v.infra), la coordination et l'animation de l'ensemble du DNA ont été confiées par l'Etat, depuis le 1^{er} janvier 2004 à l' Office des Migrations Internationales (OMI) devenu par fusion avec le Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE), l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM)²⁶. Cette agence a la responsabilité de l'organisation d'ensemble du DNA, en succession de France Terre D'Asile (FTDA) et en étroite collaboration avec les services déconcentrés sanitaires et sociaux.

Dans ce cadre, l'ANAEM assure le secrétariat de la commission nationale d'accueil CNA et le suivi statistique du fonctionnement du dispositif national d'accueil : demande d'hébergement, offre d'hébergement, indicateurs de gestion des AUDA, CADA, et CPH ;

1.2.2 LES ORIENTATIONS ACTUELLES DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT : LA REFORME DU DNA

La réforme du droit d'asile vise d'une part, le renforcement de l'échelon régional dans la gestion du système de péréquation des places et d'autre part, l'augmentation du nombre de places d'hébergement dans le cadre du DNA.

A) Une gestion déconcentrée : « la montée en puissance de l'échelon régional »

Les procédures de fonctionnement du DNA ont été modifiées depuis le 01/01/2004. Les procédures d'admission en CADA sont dorénavant régies par les dispositions de la circulaire DPM/ACI3/n°2003/605 du 19 décembre 2003 relative à la déconcentration de la programmation des ouvertures de places de CADA au niveau régional et de la gestion des admissions en CADA. Ce texte a inversé la proportion des admissions nationales et locales. Auparavant, les textes prévoyaient 75% d'admissions nationales et 25% d'admissions locales. Dorénavant, il s'agit d'une gestion largement locale et déconcentrée. Selon le représentant de l'OMI, il a été décidé de réorganiser le dispositif sur une base régionale puisque la centralisation systématique était à la fois inefficace et pesante et que l'échelon départemental était trop étroit pour gérer des flux.

²⁶ Décret n°2005-381 du 20 avril 2005 relatif à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

Désormais, la gestion des entrées en CADA doit être administrée selon trois niveaux, départemental, régional et national. Les demandes d'admission en CADA sont recensées par les DDASS via leurs associations gestionnaires et traitées dans le cadre des commissions locales d'admission.

Les DDASS informent en temps réel les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et sociales (DRASS) et le secrétariat de la Commission Nationale d'Admission (CNA) des admissions réalisées dans le département.

De leur côté, les DRASS sont investies d'une mission d'organisation et de mise en œuvre d'un premier niveau de solidarité entre les départements en tenant compte des besoins et des capacités contributives de chacun des départements.

Dans cette évolution de la gestion des admissions, la région Rhône-Alpes a un fonctionnement particulier et expérimental. Depuis le 1er mars 2004, le Préfet de Région peut gérer directement l'ensemble des admissions : il dispose de la totalité des capacités AUDA, CADA et CPH. Les places sont réparties par la région en fonction d'une clé de répartition déterminée par le préfet de région, les préfets de département devront les respecter. Dans ce schéma, la CNA n'intervient qu'en dernière instance, essentiellement pour décharger les régions et les départements les plus confrontés aux difficultés de l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. En effet, la centralisation des demandes et la régulation nationale sont maintenues afin de répondre aux objectifs suivants :

- ⇒ faire jouer la solidarité nationale en évitant de concentrer les demandes sur quelques départements ;
- ⇒ éloigner le lieu d'hébergement du lieu d'arrivée pour éviter la pression sur les acteurs locaux ainsi que la constitution de filière.

La persistance de difficultés après l'application de la circulaire du 19 décembre 2003 a conduit la DPM à en préciser certaines dispositions afin d'améliorer le dispositif dans une note datée du 6 août 2004. Ainsi, le contingent de places mis à disposition des commissions d'admission locales est supérieur à celui qui résultait de la précédente circulaire s'inscrivant dans une fourchette de 50% à 80% sachant que certaines régions telles l'Île de France ou Rhône-Alpes bénéficient d'une gestion à 100% des admissions locales (v.supra).

B) Vers une augmentation de la capacité du DNA

Le plan de cohésion sociale adopté par le gouvernement en janvier 2005 prévoit le développement de la capacité d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile par la création de 7000 places pérennes de CADA d'ici 2007. En 2004, 3000 places de CADA ont été créées sur l'ensemble du territoire. Il est à noter que le nombre de places CADA est passé de 5000 en 2001 à 15 700 à ce jour.

Ce chiffre devrait avoisiner les 20 000 places en 2007 et la durée de séjour devrait être réduite à 12 mois alors qu'elle est aujourd'hui de 18 mois.

Ces ouvertures de places nouvelles sont programmées par la région à partir d'objectifs quantifiés tenant compte de la nécessité de mieux répartir la capacité d'accueil sur l'ensemble du territoire.

La création, l'extension ou la transformation de places de CADA sont soumises à autorisation préfectorale et doivent faire l'objet d'un passage devant le Comité Régional d'Organisation Sociale et Médico-Sociale (CROSMS) lorsque les projets correspondent à plus de 30% de la capacité initiale ou à la programmation de création de places de CADA selon une régionalisation du système.

Capacités du DNA au 31 décembre 2004 :

	STRUCTURES D'ACCUEIL	NOMBRE DE PLACES
DEMANDEURS D'ASILE	222 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	15 460
	2 centres de transit	186
	1 centre spécifique pour mineurs	33
	sous-total:	15 679
REFUGIES	27 centres provisoires d'hébergement	1023
TOTAL	252 centres	16 702

Source : DPM

Arrivés sur le territoire français, les demandeurs d'asile peuvent prétendre au bénéfice de certains droits sociaux.

1.2.3 LES DROITS SOCIAUX DES DEMANDEURS D'ASILE

La prise en charge des demandeurs d'asile relève de la solidarité de l'Etat au titre de la solidarité nationale.

A) Des aides financières

- Suppression de l'allocation d'attente

Cette allocation antérieurement instruite par le SSAE, était versée une seule fois après enregistrement de la demande d'asile par l'OFPRA. Cette aide financière d'un montant de 304,89 € par adulte et de 106,71€ par enfant est supprimée depuis le 1^{er} janvier 2004. Elle permettait aux demandeurs d'asile de subvenir à leurs besoins dans l'attente d'une admission dans le DNA ou de l'octroi de l'Allocation d'Insertion (AI).

- L'Allocation d'Insertion (AI)

Le demandeur d'asile peut obtenir l'AI à partir de l'âge de 16 ans et pour une durée maximale d'un an. D'un montant mensuel de 290,70 €, elle est versée par les ASSEDIC uniquement en faveur des personnes ne bénéficiant pas d'un hébergement au titre de l'aide sociale d'Etat. La durée de l'allocation de coïncide pas avec celle de la procédure et laisse les demandeurs d'asile sans aucun moyen de subsistance.

- L'Allocation Sociale Globale (ASG)

L'ASG est calculée en fonction de la composition familiale et correspond à environ la moitié du montant du RMI. Elle est versée tout au long de la procédure sans condition de durée uniquement aux demandeurs d'asile admis en CADA.

B) L'accès aux soins

La Couverture Maladie Universelle (CMU) de base et complémentaire est destinée aux demandeurs d'asile et les réfugiés qui obéissent à des conditions de ressources et de séjour régulier.

Les étrangers qui ne remplissent pas ou plus la condition de séjour régulier tels les déboutés du droit d'asile peuvent, quant à eux prétendre à l'Aide Médicale d'Etat (AME), dispositif d'aide sociale en matière de protection maladie.

C) L'accompagnement social, administratif et juridique en faveur des demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficient d'un accompagnement administratif et social relatif à leur séjour (démarches administratives de tout ordre) ainsi qu'un accompagnement juridique relatif à leur demande d'asile pendant toute la durée de la procédure devant l'OFPRA, et le cas échéant devant la CRR. La prise en charge délivrée par l'équipe est dépendante du degré d'autonomie et de la situation particulière de l'intéressé.

L'unification de la procédure d'asile a eu des effets positifs en terme de droits sociaux et financiers. Auparavant, l'étranger qui demandait l'asile territorial ne bénéficiait d'aucune aide et ne pouvait pas prétendre à l'admission en DNA. Désormais, les droits sociaux et financiers sont identiques pour l'ensemble des demandeurs d'asile.

Toutefois, il est à noter que l'étranger qui sollicite l'asile ne peut se voir attribuer ni prestations familiales, ni aides au logement et qu'il lui est interdit d'exercer un emploi.

2 DEUXIEME PARTIE : LE SCOHDA, UNE REPONSE SPECIFIQUE A L'ACCUEIL D'URGENCE DES DEMANDEURS D'ASILE EN ILLE ET VILAINE

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

2.1 DE LA SATURATION DE L'ACCUEIL AUX TENTATIVES DE RATIONALISATION

2.1.1 Contexte de création et de mise en place du dispositif d'accueil d'urgence : vers une spécialisation de l'accueil des étrangers

A) Un afflux massif et continu des demandeurs d'asile depuis 2002

En 2004, le département d'Ille et Vilaine accueille 63% des demandeurs d'asile de Bretagne et en héberge 50, 9%. Il est à noter que ce chiffre correspond à un afflux brutal des personnes étrangères sollicitant l'asile puisque le problème était quasiment inconnu en 2001. L'augmentation de ce public a été vécue comme une difficulté majeure au niveau de l'accueil à partir de la fin 2002 (*multiplication par trois en trois ans entre 2002 et 2004*). Les autres départements bretons ne sont concernés par cette question que depuis fin 2003.

De la fin 2002 où le phénomène est apparu en Ille et Vilaine jusqu'à fin 2003 où les étrangers ont gagné les autres départements, l'Ille et Vilaine a porté seule, en Bretagne, le poids de cet afflux massif de demandeurs d'asile.

(Il faut savoir qu'en 1999, le ministère avait envisagé, pour cause de sous occupation, de fermer la moitié des CADA de France, ce qui montre bien que le phénomène a été très brutal et la crise non anticipée).

Les données comparatives entre départements bretons à la date du 1^{er} Juin 2004 sont les suivantes :

	Côtes d'Armor	Finistère	Ille et vilaine	Morbihan	Région
Nbre de demandeurs d'asile en attente	246	234	1314	272	2066
au 1er Juin source préfectures	11,9%	11,3%	63,6%	13,2%	100,0%
Nbre de demandeurs d'asile hébergés	172	388	847	256	1663
au 1er juin source DRASS Bretagne	10,3%	23,3%	50,9%	15,4%	100,0%

B) Des dispositifs d'accueil sous tension

La pression de cet afflux de population a fait éclater les dispositifs d'accueil traditionnel.

L'émergence soudaine et massive des demandeurs d'asile a généré de graves difficultés de fonctionnement au sein des dispositifs d'accueil traditionnels. De part la pression exercée brusquement par ce public, la CAO (cellule d'accueil et d'orientation) qui accueillait et orientait indifféremment nationaux et étrangers s'est rapidement trouvée submergée par l'ampleur du phénomène (files d'attente impressionnantes, protestations de la ville de Rennes, mouvements sociaux, démission du directeur, problèmes de cohabitation des populations aboutissant à de la violence) et une solution a dû être envisagée très rapidement.

Pour faire face aux difficultés majeures auxquelles ont dû faire face la CAO et le 115, la DDASS a décidé de spécialiser l'accueil des étrangers à Rennes en le confiant à l'association AFTAM²⁷ qui gère les « dispositifs étrangers » existants.

Dans le département, l'AFTAM gère de manière presque exclusive le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et est de ce fait en Ille et Vilaine le partenaire essentiel de la mise en œuvre de la politique de la prise en charge des demandeurs d'asile. En effet, cette association est responsable de six établissements (quatre CADA soit 286 places, un CPH de 59 places et un foyer de travailleurs migrants de 52 places) et également du dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

De ce fait, l'AFTAM qui gérait depuis plusieurs dizaines d'années un CADA et un CPH (centre provisoire d'hébergement pour personnes régularisées en attente d'intégration) et avait l'expérience de ce type de public, a accepté de jouer le rôle de CAO spécialisée pour demandeurs d'asile, dans les locaux du CADA de Rennes, malgré les problèmes posés par rapport à la population résidente.

Cette spécialisation devait permettre une amélioration de l'organisation et du fonctionnement de l'accueil et l'orientation des demandeurs d'asile grâce à la parfaite connaissance des intervenants sociaux de ce public spécifique et à l'adéquation des modalités d'intervention.

Il s'agissait initialement pour un opérateur central, de mettre en réseau des structures et acteurs participant à quelque titre que ce soit à la prise en charge des demandeurs d'asile.

²⁷ L'association «Accueil et Formation» dite AFTAM a été créée en 1962 dans leur but d'aider les ressortissants des anciennes colonies à acquérir par la formation une qualification utile au développement de leur pays. Toutefois, l'hébergement et l'accompagnement social des étrangers en France vont rapidement devenir une priorité pour cette association. Aujourd'hui implanté dans plus de 20 départements, l'association gère de nombreuses structures sociales en direction du public étranger.

A l'époque où le SCOHDA a vu le jour en Ille et Vilaine, d'autres dispositifs similaires avaient déjà été mis en place dans plusieurs départements (Loire-Atlantique et la Manche).

C) La saturation du dispositif initial a conduit à créer une plate forme d'accueil et des places d'urgence

a) *Mise en place du SCOHDA*

Le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence a été mis en place dans un contexte de crise et s'est imposé précisément pour faire face à l'urgence de l'afflux des demandeurs d'asile.

Afin d'améliorer l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile, la DDASS d'Ille et Vilaine a décidé de proposer la mise en place d'une plate-forme partenariale de services en direction des demandeurs d'asile conformément aux préconisations de la DPM.

La spécificité de ce dispositif réside dans le fait qu'à cette plate-forme s'adosse un service d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile éclaté sur des sites mis à disposition par des communes et des organismes divers (hôtels inclus), à titre onéreux ou gratuit. La plate forme d'accueil et le service d'hébergement constituent le Service de Coordination, d'Orientation et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile (SCOHDA) et vise à assurer l'accueil et l'hébergement d'urgence des familles à savoir environ 600 personnes sur le département. Le 1^{er} janvier 2003, le SCOHDA a débuté son activité dont l'objectif principal, est l'organisation et la coordination par l'AFTAM, des moyens adéquats d'accueil, d'orientation, d'accompagnement et d'hébergement des demandeurs d'asile vers des structures et services adaptés.

Ce nouveau dispositif s'est construit sur la mise en réseau de l'ensemble des acteurs concernés par l'accueil des requérants d'asile sur le département d'Ille et Vilaine. L'organisation du dispositif ainsi que la définition de ses missions sont énoncés dans une convention qui lie entre elles, la DDASS et l'AFTAM.

Lors des travaux préparatoires relatifs à la création de la plate-forme, la tentative d'associer un large spectre de partenaires sous la coordination de l'AFTAM a été faite, l'association ne pouvant seule répondre aux questions posées par l'accueil massif des demandeurs d'asile (logement, accompagnement...).

Plusieurs acteurs vont initialement offrir leur participation à la mise en place et au fonctionnement du SCOHDA comme:

- ⇒ les CHRS (qui n'ont pas vocation à héberger des demandeurs d'asile, et qui ont accepté d'en recevoir) : Benoît Labre, l'AFSSAD, la Nouvelle Béthel...
- ⇒ les bailleurs sociaux, dont certains ont accepté de fournir quelques logements : OPAC, Espacil Habitation, Emeraude Construction.....,
- ⇒ les organismes caritatifs qui ont accepté de donner meubles, vêtements, secours...
- ⇒ le Conseil Général a affecté 60 000€ au SCOHDA au titre de la protection de l'Enfance et notamment au titre de la prise en charge des mineurs isolés,
- ⇒ la CPAM au titre des bilans de santé des personnes.

L'objectif du SCOHDA résidait dans la volonté de définir en commun une politique départementale d'accueil d'urgence des requérants d'asile et de la mettre en place en mutualisant les moyens.

Dans les faits, le SCOHDA repose essentiellement sur l'AFTAM. Toutefois, malgré les crédits attribués par le Conseil Général, les personnes isolées s'adressent aux CDAS (Circonscriptions Départementales de l'Action Sociale), ce qui induit régulièrement des protestations de ces services auprès des services centraux du conseil général. Par ailleurs, la mobilisation des organisations caritatives est limitée par le fait qu'elles sont elles-mêmes saturées par les demandes directes des personnes isolées non hébergées, ou de familles n'ayant pas demandé l'aide du dispositif et demeurant chez des compatriotes qui n'ont pas les moyens de les entretenir.

La notion de SCOHDA, dans le sens de plateforme où l'AFTAM n'était qu'un coordonnateur chef d'orchestre est donc très théorique, et dans la pratique, c'est l'AFTAM qui assure avec ses moyens la plus grande part des interventions, dont le suivi des logements d'urgence.

b) Fonctionnement et organisation du nouveau dispositif : mise en place d'une solidarité départementale

L'accueil, l'hébergement et l'accès aux droits sociaux des demandeurs d'asile relèvent de l'Etat et notamment des services déconcentrés.

Les missions principales du SCOHDA:

- 1) la plate forme d'accueil et d'orientation

Cette plate forme d'accueil et d'orientation s'adresse aux demandeurs d'asile primo-arrivants sur le territoire qui n'ont pas accès au droit commun et les étrangers hors UE qui peuvent prétendre au droit commun.

Le fonctionnement de la plate-forme repose sur la réalisation de cinq permanences d'accueil hebdomadaires par des travailleurs sociaux.

Cet accueil se traduit par une évaluation sociale de la situation des personnes, une information sur leurs droits et devoirs au regard de la demande d'asile ainsi qu'une orientation vers les CDAS, les CHRS, le service Hébergement du SCOHDA...

L'ouverture des droits des personnes concernées débute au sein de la plate-forme : domiciliation, CMU, autres démarches administratives...

Le SCOHDA est chargé d'une mission d'accueil des personnes majeures isolées demandeuses d'asile, mais sans proposition d'hébergement dans le cadre du SCOHDA (hormis des situations sanitaires graves). Toutefois, une mise à l'abri doit être proposée autant que faire se peut dans le cadre d'un hébergement d'urgence et tout particulièrement pour les familles avec enfants.

□ 2) le service d'hébergement d'urgence

Alors que la plate forme s'adresse à l'ensemble du public étranger, le service d'hébergement d'urgence accueille uniquement les demandeurs d'asile. Toutefois, face à l'importance des flux, l'admission en hébergement d'urgence s'effectue selon des critères de priorités préalablement établis avec la DDASS d'Ille et Vilaine:

- situation de santé très grave,
- les femmes enceintes de plus de 6 mois,
- les familles avec enfants de moins de trois ans.

Les demandes d'hébergement au titre du SCOHDA sont examinées toutes les semaines lors d'une commission inter-services qui regroupe l'ensemble des chefs des différents services de l'Unité Territoriale Haute Bretagne de l'AFTAM.

L'admission des demandeurs d'asile au sein du service hébergement du SCOHDA est subordonnée à la signature d'un contrat de séjour. Ce contrat précise le cadre d'intervention et les services proposés par le dispositif, les droits et obligations du demandeur d'asile durant le séjour ainsi que les conditions de fin de prise en charge au titre du SCOHDA.

Dès lors qu'un hébergement est proposé, les travailleurs sociaux du SCOHDA assurent la prise en charge globale des demandeurs d'asile :

- ⇒ accompagnement social : ouverture des droits, scolarisation des enfants, rôle de médiation notamment dans les relations de voisinage ;
- ⇒ accompagnement sanitaire : examens obligatoires à l'arrivée, vaccinations ;
- ⇒ accompagnement administratif : aide à la construction du dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA et de la CRR ;
- ⇒ gestion de la vie quotidienne : développement du partenariat local.

Le service d'hébergement d'urgence du SCOHDA s'organise sur la base d'une diversification de l'offre d'hébergement traduite par la gestion de divers types de logements sur des sites éclatés au sein du département : gîtes, parc locatif privé, logement social, Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), hôtels... La durée moyenne d'hébergement au SCOHDA varie entre 12 et 18 mois.

Le suivi des demandeurs d'asile est réalisé par des travailleurs sociaux dits « référents » durant toute la durée de l'hébergement.

Aujourd'hui, le nombre de requérants d'asile accueilli dans le département dans le cadre du service hébergement oscille selon les flux entre 500 et 650.

La montée en charge s'est révélée importante puisqu'à sa création en 2002, le dispositif d'urgence ne concernait que 113 personnes pour atteindre 567 en fin 2003.

c) Le rôle pivot de la DDASS dans l'organisation du dispositif local d'accueil

La DDASS constitue la clé de voûte du système en tant qu'elle permet de faire le lien entre les services de l'Etat, les structures et dispositifs spécialisés du dispositif national d'accueil, les CHRS et les associations de veille sociale. La DDASS et les partenaires tentent de trouver des solutions pour organiser de manière efficiente l'ensemble du dispositif départemental afin de parvenir à une prise en charge adéquate de la population des demandeurs d'asile. A ce titre, la DDASS organise le dispositif de l'urgence en direction du public étranger en partenariat avec les différents collaborateurs.

Au sein de la DDASS d'Ille et Vilaine, l'inspectrice principale du Pôle Insertion et Lutte contre les Exclusions (PILE) a désigné l'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS) comme responsable de la politique des étrangers et des demandeurs d'asile en collaboration avec la Conseillère Technique en Travail Social (CTTS). Ainsi, si le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence est piloté par l'IASS, la CTTS intervient sur ce dossier dans le cadre de la Commission Locale d'Admission des Demandeurs d'Asile (CLAODA) et dans la gestion des situations individuelles relatives à l'hébergement d'urgence.

Le partage des rôles sur la question de l'accueil et de l'hébergement d'urgence a été opéré par l'inspectrice principale du PILE dans le respect de leurs compétences respectives afin que ces deux agents interviennent de manière complémentaire dans la mise en œuvre de la politique d'asile au niveau local.

L'allocation budgétaire et le contrôle financier de l'AFTAM ainsi que le suivi des délégations de crédits sont assurés par l'IASS. Il est par ailleurs le garant de la bonne utilisation des moyens alloués.

Dans son volet social, l'intervention de la CTTS est essentielle de par sa réactivité dans la gestion des situations d'urgence et de par sa capacité à impulser un travail en réseau avec l'ensemble des partenaires concernés par la question de l'accueil et de l'hébergement d'urgence des requérants d'asile.

La mise en place d'un travail conjoint entre deux cadres administratif et technique, aux compétences complémentaires, vise à garantir la cohérence des interventions et la qualité des réponses apportées.

En Ile et Vilaine, la CLAODA²⁸ a été mise en place en mars 2001, année qui a connu une très forte recrudescence locale de demandeurs d'asile, fortement amplifiée en 2002.

La CLAODA est animée et présidée par la CTTS de la DDASS. Cette commission se réunit une fois par mois à la DDASS et examine à chaque rencontre entre 80 et 100 situations.

La situation des personnes ainsi hébergées en urgence est examinée par la CLAODA qui oriente les situations jugées prioritaires sur le plan humain vers les CADA et exceptionnellement vers le SCOHDA.

Les admissions sont prononcées lors de la commission selon le respect réglementaire du pourcentage d'admission autorisé à l'échelon national et à l'échelon local. Les données sont ensuite transmises à la fois à la DRASS et à l'ANAEM.

Les admissions prises au terme de ces commissions obéissent à des critères pré-établis liés d'une part à la composition familiale (familles mono-parentales et familles nombreuses...) et d'autre part, à la santé (traumatismes psychologiques nécessitant un suivi lourd, maladies graves des parents ou des enfants...).

2.2 BILAN DU DISPOSITIF D'URGENCE : DES RESULTATS INEGAUX

2.2.1 La mise en place du SCOHDA : des avancées certaines

A) La réactivité de la DDASS face à l'urgence

Le dossier relatif à l'accueil des demandeurs d'asile constitue une préoccupation majeure des services de l'Etat et au premier rang d'entre eux les services de la DDASS d'Ile et Vilaine.

²⁸ Circulaire MES/DPM/N°99/399 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile précise que l'admission au niveau local est prononcée exclusivement par une commission départementale mise en place par le préfet

Si l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile relève de la responsabilité de l'IASS du service PILE en lien avec la CTTS de la DDASS, compte tenu de la sensibilité du dossier et de sa forte médiatisation, l'intervention de la directrice de la DDASS reste forte. L'accueil des personnes en situation de demande d'asile en Ille et Vilaine a parfaitement mis en évidence la bonne capacité des services de la DDASS à répondre dans les meilleurs délais à une situation d'urgence en dehors de tout dispositif législatif et réglementaire.

L'institution a su déployer une importante action de sensibilisation auprès des élus et des bailleurs publics à l'acuité de la crise de l'hébergement pour les demandeurs d'asile.

Aussi, de réquisition d'un site (la Massaye à Guichen) en recherche de terrain de camping pour héberger dans les plus brefs délais les requérants d'asile, l'équipe du PILE a su faire preuve de réactivité et trouver des réponses appropriées qui s'inscrivent dans la mission de lutte contre la précarité et l'exclusion.

Des réunions de pays se sont déroulées au début de l'année 2003, dans le cadre d'une campagne de mobilisation initiée par la préfète d'Ille et Vilaine avec la directrice de la DDASS, afin de solliciter les élus et lever leur réticence voire leur opposition dans l'ouverture de places d'accueil en faveur du public demandeur d'asile. La DDASS a travaillé efficacement avec les services de l'Etat de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) et de l'Éducation Nationale dans le cadre de la recherche de logement

La mobilisation du PILE a été majeure et s'est révélée efficace : plusieurs communes ont accepté d'offrir des sites d'accueil en faveur des demandeurs d'asile. En conséquence, le service d'hébergement du SCOHDA s'est rapidement accru avec pour corollaire, une montée en charge brutale du dispositif pour les gestionnaires.

Récemment, dans la perspective de fluidifier le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence, l'équipe du PILE en charge de ce dossier a poursuivi sa mobilisation dans un travail de collaboration étroite avec la préfète. Plusieurs réunions avec les présidents des Commission Locale de l'Habitat (CLH), initiées donc par la préfecture, ont permis de faire sortir 114 réfugiés statutaires du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile à la fin de l'été 2005 par la mise à disposition de trente logements autonomes.

La reconnaissance du professionnalisme et de l'expérience de l'AFTAM a conduit la DDASS à recourir à ses services pour mettre en place le dispositif local d'accueil d'urgence pour demandeurs d'asile en Ille et Vilaine.

B) L'expertise d'une association

L'association AFTAM est présente en Ile et Vilaine depuis de nombreuses années. Elle a su se distinguer comme une association spécialiste du public étranger en gérant un foyer pour travailleurs migrants, un CPH puis un CADA. Dès 2000, face à une crise sans précédent concernant l'accueil des demandeurs d'asile, l'AFTAM a été tout naturellement désignée pour mettre en place rapidement un dispositif susceptible d'endiguer la situation d'urgence locale.

La reconnaissance de l'expertise et de l'expérience de l'association est unanimement partagée par l'ensemble des acteurs. Compte tenu de la situation de « chaos » dans laquelle se trouvaient les partenaires de la veille sociale, le regard porté sur la mise en place du SCOHDA est positif non seulement en terme de technicité mais également en termes de réponses apportées. Un bénéfice supplémentaire de ce dispositif d'urgence se traduit par la simplicité que représente le choix de l'interlocuteur unique de l'AFTAM évitant ainsi les discordances de pratiques et de discours.

Les services de la DDASS reconnaissent la qualité du travail effectué par L'AFTAM dans la mise en place du SCOHDA, sa technicité élevée et sa grande rapidité d'intervention.

Dans cette conduite de projet, la DDASS a pu s'appuyer sur une mobilisation des acteurs caritatifs et ceux de la veille sociale.

C) Une coopération opérante

A l'origine de la mise en place de ce nouveau dispositif, des critiques ont été émises par de nombreux acteurs, concernant notamment le manque de disponibilité des professionnels du SCOHDA, l'incompréhension de ses missions et de son périmètre de compétence. Toutefois, des rencontres répétées initiées par le SCOHDA ; avec les associations caritatives, les CDAS, certains CCAS, des associations de défense des droits des étrangers ont permis d'instaurer un dialogue plus constructif et de rendre plus lisible pour les partenaires les missions du dispositif d'urgence mis en place.

Aujourd'hui, la coordination entre le SCOHDA et les autres partenaires se traduit par des contacts téléphoniques fréquents et des rencontres ponctuelles pour améliorer l'articulation du dispositif.

Cette participation des acteurs a donné lieu à l'adoption d'outils de travail susceptibles de faciliter leur coordination. Des fiches de liaison entre le SCOHDA et les associations caritatives notamment ont conduit à une meilleure organisation des réponses proposées aux requérants d'asile.

Le directeur de l'association AFTAM reconnaît en dépit du sentiment d'isolement ressenti face à l'administration, l'existence d'une bonne coordination de terrain entre les différents acteurs. Cette perception est corroborée par les travailleurs sociaux du SCOHDA qui au quotidien ont des échanges essentiellement téléphoniques avec les différents acteurs concernés : ASE (Aide Sociale à l'Enfance), les structures caritatives, la croix rouge, CHRS, 115...

Le directeur de la Nouvelle Béthel qui gère à la fois un CHRS et un CADA et qui, à ce double titre, accueille des demandeurs d'asile, se réjouit de la meilleure visibilité du fonctionnement du SCOHDA et de la fréquence des échanges d'informations avec ses travailleurs sociaux.

Cette collaboration des différents opérateurs s'est mise en place rapidement car l'AFTAM entretenait déjà, dans le cadre de ses missions de gestion de CADA, des liens étroits avec plusieurs associations telles que la Croix Rouge, le Secours populaire et le Secours catholique ainsi que des associations gestionnaires.

Il ressort, par ailleurs, que si la création du SCOHDA a déstabilisé l'AFTAM dans son fonctionnement, ce nouveau dispositif d'urgence s'est révélé particulièrement stimulant en terme de formalisation de liens inorganisés entre le SCOHDA et de nouveaux acteurs dans l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile. Ainsi, face à la pénurie persistante de logements, les municipalités et les bénévoles se sont mobilisés dans différents lieux du département où la solidarité s'exprime afin d'organiser de manière optimale l'accueil et l'hébergement d'un public qui leur était jusqu'alors méconnu. Le SCOHDA a su tisser un large réseau d'acteurs susceptibles d'apporter leur concours dans l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.

La mise à disposition de logements pour ce public ainsi que la mobilisation des municipalités et de leurs habitants ont permis temporairement de répondre à l'afflux de demandeurs d'asile auquel le département s'est trouvé confronté au début de l'année 2003.

Toutefois, malgré ces avancées incontestables, le dispositif local d'accueil et tout particulièrement celui de l'urgence se trouve confronté à ce jour à des difficultés constantes.

2.2.2 LES DIFFICULTES PERSISTANTES DU DISPOSITIF D'ACCUEIL LOCAL : UN SYSTEME MIS A L'EPREUVE

Les difficultés inhérentes au fonctionnement du dispositif local d'accueil doivent être distinguées de celles relevant de facteurs extérieurs non maîtrisables tels que les flux, la politique d'asile et l'incertitude relative aux crédits.

Le dispositif d'urgence constitue indubitablement la manifestation la plus visible de la problématique de l'accueil des demandeurs d'asile dans le sens où lorsque le SCOHDA n'est plus en mesure d'accueillir les requérants d'asile, ces derniers se retrouvent à la rue et le retentissement est fort notamment en terme de pression médiatique.

A) Des capacités d'hébergement spécialisé sous dimensionnées

Malgré les efforts soutenus du département d'Ille et Vilaine (le nombre de places en CADA a plus que triplé en trois ans, passant de 74 places en 2000 à 262 en 2003), les difficultés d'accueil des demandeurs d'asile n'ont fait que croître ces dernières années.

En effet, nombre de demandeurs d'asile ne parviennent pas à accéder au dispositif local d'accueil. La problématique de la saturation du dispositif affecte la grande majorité des départements français. Un rapport confidentiel, réalisé par l'Inspection générale de l'Administration (IGA) et l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) que se sont procuré les ASH²⁹, souligne que « Le dispositif national d'accueil n'est en mesure de satisfaire qu'entre un tiers et la moitié des demandes effectives des publics éligibles, et encore grâce principalement à la création de places nouvelles ».

Force est de constater que le dispositif d'accueil spécialisé en Ille et Vilaine ne peut répondre au nombre de demandes d'hébergement des demandeurs d'asile sur le département d'Ille et Vilaine.

En premier lieu, les flux de demandes n'ont pas baissé et se maintiennent : en Ille et Vilaine, on constate une persistance d'un nombre élevé de demandeurs d'asile en inadéquation avec l'offre d'hébergement à la fois spécialisé et traditionnel.

En second lieu, les personnes déboutées du droit d'asile ainsi que les réfugiés hébergés dans le dispositif génèrent « l'engorgement » de l'ensemble du dispositif d'accueil local spécialisé et contribuent à freiner la fluidité de l'ensemble du système.

En Ille et Vilaine, le pourcentage total de personnes déboutées du droit d'asile et de réfugiés présents au sein du service hébergement du SCOHDA et au sein des CADA est de l'ordre de 40%. Les étrangers déboutés du droit d'asile ne concernent pas uniquement les structures d'accueil spécialisées, ils sont également présents au sein des différents CHRS.

Au CHRS Saint-Benoît Labre, sur l'ensemble des demandeurs d'asile hébergés presque 50% sont des déboutés du droit d'asile.

²⁹ Rapport IGA -IGAS relatif aux déboutés du droit d'asile in ASH n°2379 du 29 octobre 2004.

De même, l'association « la Nouvelle Béthel » signale l'accueil d'une famille russe depuis trois ans et d'une femme congolaise depuis un an qui a épuisé toutes les voies de recours. Le directeur juge intolérable à cet égard et inadaptée la longueur des procédures d'examen de demande d'asile.

En troisième lieu, la réforme du droit d'asile n'a pas produit l'ensemble des effets escomptés, et sa mise en œuvre a entraîné plusieurs difficultés non anticipées lors de son adoption.

Ainsi, malgré la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile (v.supra), force est de constater que les délais de traitement des demandes d'obtention de l'asile restent trop longs notamment en ce qui concerne les décisions délivrées par la CRR ainsi que les réponses remises après une demande de réexamen.

La possibilité de réexamen donnée aux demandeurs d'asile et, quasi systématiquement prise par ces derniers, va à l'encontre de l'objectif de rationalisation des procédures visé par la réforme et conduit à maintenir les requérants d'asile sur le territoire français sur une période trop élevée. Selon le chargé de mission de l'OMI, « le réexamen tend à remplir la même fonction que celle remplie auparavant par l'asile territorial en allongeant artificiellement les durées de procédures ».

Le CHRS Saint-Benoît de Labre évoque cette problématique de la durée des procédures, de « ces situations d'attente, d' « entre deux » difficilement tolérables où actuellement les demandeurs d'asile sont encore contraints de rester pour une période rarement inférieure à deux ans...On se demande si on cherche pas à dégoûter les gens ».

Le directeur de la CAO relate, quant à lui, les incidences générées par cette situation, en exposant le cas d'une famille congolaise parfaitement intégrée au sein de la municipalité de Nouvoitou. Cette dernière, après deux ans et demi de procédure, s'est vue remettre une invitation à quitter le territoire, document à l'origine d'une manifestation de soutien des habitants de la commune ayant nécessité une intervention préfectorale pour apaiser la situation.

Toutefois, si de manière unanime, la diminution des délais de traitement est reconnue, elle entraîne des conséquences défavorables à maints égards et notamment une augmentation du nombre élevé de déboutés. Cette problématique soulève la question majeure de la sortie du public demandeur d'asile du dispositif local d'accueil.

Faute de solution d'hébergement, les réfugiés ne parviennent pas à sortir des structures spécialisées. Cet état de fait trouve son origine dans une pénurie générale de logement social qui constitue un frein direct d'accès au logement pour les statutaires. La crise actuelle relative à l'accueil des demandeurs d'asile est sans conteste alimentée par plusieurs facteurs dont notamment une absence de raccourcissement de délai de sortie des structures du DNA.

De nombreuses associations dénoncent le manque de places CADA et l'insuffisante programmation de celles-ci dans le plan de cohésion sociale de J-L Borloo.

Il est également nécessaire de prendre en considération une durée frictionnelle de maintien qui est inévitable : durée de présence au sein des structures qui court entre la décision d'entrée et celle de sortie.

Face à ce constat, il est légitime de reconsidérer la question de la pertinence de la création de structures nouvelles au sein du DNA sachant que la problématique majeure porte sur la sortie des statutaires et des déboutés du droit d'asile. La mise en place de dispositif d'urgence ne peut répondre à lui seul à cette question cruciale.

La fluidité du dispositif ne pas pourra être effective tant que le problème de la sortie ne sera pas résolu. Pour ce faire, il paraît indispensable de mener une réflexion à la fois sur l'amélioration de l'accès des réfugiés au droit commun et sur la question redoutée des étrangers déboutés du droit d'asile.

Tant que des solutions n'auront pas été adoptées et mises en œuvre pour ces deux types de public spécifiques, l'ensemble du système d'accueil demeurera saturé.

L'accueil des demandeurs d'asile constitue une problématique systémique : lorsque l'on touche à un paramètre de l'organisation, l'ensemble du fonctionnement du dispositif local d'accueil est alors automatiquement modifié.

L'insuffisance des capacités d'accueil des structures spécialisées rejaillit directement sur le dispositif d'accueil traditionnel au sein duquel on retrouve nombre de demandeurs d'asile.

B) Un dispositif local de droit commun saturé

Les capacités insuffisantes du dispositif d'hébergement participent à la saturation des dispositifs de droit commun type CHRS par les demandeurs d'asile, et de nombreuses personnes sont logées au sein de dispositif de « dépannage » type hôtel, mode d'hébergement extrêmement coûteux (**v.annexe 3**). Environ 10% des demandeurs d'asile d'Ille et Vilaine sont logés à l'hôtel. Or, cette formule qui offre une certaine souplesse dans la gestion du dispositif est une solution onéreuse et inadaptée aux besoins du public demandeur d'asile dans la durée. C'est pourquoi, le SCOHDA recherche de plus en plus des réponses dans la location de biens immobiliers par des particuliers.

Dans un contexte de saturation générale des capacités d'hébergement, les services de la DDASS ont recours de plus en plus fréquemment à des solutions de fortune de type campings, mises sur pied au niveau local, en priorité pour les familles et en partenariat avec les autres acteurs institutionnels et associatifs.

Initialement mis en place de manière supplétive et provisoire, les dispositifs d'urgence précaires sont progressivement devenus la règle.

Le département d'Ille et Vilaine n'échappe pas au constat de l'association Forum Réfugiés qui écrit qu'« afin de respecter l'obligation induite par la loi de lutte contre l'exclusion de 1998, qui enjoint les autorités à veiller à ce qu'aucune famille ne soit sans abri, les pouvoirs publics, et en premier lieu les DDASS, se trouvent dans l'obligation d'ouvrir ou de recourir à des dispositifs spécifiques. La plupart du temps, ceux-ci sont élaborés dans l'urgence, ne sont pas adaptés à la prise en charge des demandeurs d'asile et sont trop coûteux. On assiste ainsi à la multiplication des solutions alternatives (CHRS, structures d'urgence...), relevant du bricolage institutionnel, pour tous ceux qui ne peuvent se loger par leurs propres moyens et qui ne peuvent accéder au DNA ». ³⁰

L'enjeu du type d'hébergement est essentiel car il influe considérablement sur l'obtention du statut. Ainsi, le taux d'octroi du statut de réfugié est nettement supérieur en CADA où le suivi y est important, à celui des autres dispositifs. En outre, les demandeurs d'asile non hébergés ne reçoivent une allocation d'insertion que pendant un an, durée très en deçà de celle des délais moyens de traitement des dossiers.

Tous les signes d'une « crise » de l'accueil du demandeur d'asile sont aujourd'hui rassemblés dont les aspects les plus visibles sont probablement ceux liés à l'hébergement. Les dispositions protectrices (couverture maladie universelle, lois de lutte contre l'exclusion) sont difficiles à mettre en œuvre dans les conditions matérielles actuelles du premier accueil.

2.2.3 Un dispositif d'urgence essoufflé

A) Un épuisement professionnel

Les entretiens avec des travailleurs sociaux du SCOHDA témoignent d'un sentiment d'épuisement et d'essoufflement professionnel. Le service hébergement compte environ un travailleur social pour soixante dix demandeurs d'asile. Depuis sa création, les difficultés en terme d'accompagnement social et juridique au sein du SCOHDA sont croissantes. Faute de disponibilité suffisante des travailleurs sociaux du dispositif d'urgence, la totalité des dossiers OFPRA a été suivie en 2004 par les intervenants sociaux du CADA de Rennes au détriment de l'exécution de ses propres missions. Aujourd'hui, cet accompagnement juridique est mené par les professionnels du SCOHDA selon l'intensité de l'activité.

³⁰ IVème rapport annuel de Forum réfugiés

Toutefois, au regard de cette mission, les demandeurs d'asile sont de plus en plus fréquemment orientés vers des associations de défense des droits des étrangers qui acceptent d'apporter leur aide dans l'établissement des récits OFPRA lorsque celles-ci ne sont pas submergées par les demandes. La qualité du dossier OFPRA et donc de l'accompagnement juridique va directement retentir sur l'obtention du statut de réfugié et à ce titre les demandeurs d'asile en SCOHDA obtiennent un taux de reconnaissance bien inférieur à ceux pris en charge en CADA.

Face au nombre élevé de demandeurs d'asile présents en Ille et vilaine, au service de l'accueil, les travailleurs sociaux sont confrontés à des pressions constantes des demandeurs d'asile presque exclusivement axées sur l'hébergement. Or, compte tenu de la pénurie de l'offre, les intervenants ne peuvent expliquer leur impossibilité d'orienter les requérants d'asile vers des structures susceptibles de les héberger.

Lors de l'accueil, la tension est forte et parfois ingérable et dans ce cas, le message délivré par les professionnels en accord avec la DDASS par l'association gestionnaire est celui de la fermeture de l'accueil des demandeurs d'asile dans le département. Cette décision est adoptée pour éviter une tension devenue non maîtrisable et inacceptable pour les intervenants : manœuvres d'intimidations, agressivité physique et verbale notamment.

Ces rapports de force entre le personnel de la plate-forme et le public demandeur d'asile conduisent à une démobilisation des professionnels et à un certain épuisement moral.

Selon Michaël, travailleur social, « Au SCOHDA et en particulier au service Accueil, on est dans l'immédiateté, on fait du quantitatif et non du qualitatif, on survole les situations, faute d'avoir les moyens humains pour faire autrement... ».

Le responsable du 115 évoque également les situations de pression récurrentes émanant des associations de défense des droits des étrangers lorsque le 115 n'apporte pas de réponse d'hébergement, ce qui est relativement fréquent.

Cette tension est notamment majorée par l'existence d'une situation logistique insatisfaisante. La mise en place du SCOHDA a, dès le départ, soulevé la question du choix des locaux. Alors, l'AFTAM a proposé que les missions dévolues au dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence puissent s'exercer au sein des locaux du CADA de Rennes.

Cette option a rapidement posé plusieurs problèmes, d'une part en semant la confusion sur les missions du SCOHDA en raison de la promiscuité avec le CADA et d'autre part en créant des situations de conflits entre le personnel et les requérants d'asile qui ne comprenaient pas le refus de logement assigné alors que leurs compatriotes étaient hébergés en CADA.

Au-delà de l'essoufflement des équipes lié aux conditions d'exercice des missions, la question du financement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en Ile et vilaine est aujourd'hui posée.

B) Une crise financière aux incidences majeures

Aux nombreux dysfonctionnements persistants est venu s'ajouter un nouvel élément à l'origine de l'intensification de la crise. Il s'agit des contraintes de financement des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile et réfugiés auxquelles sont confrontées les associations depuis le début de l'année 2005.

Ainsi, malgré l'évidence du recours massif de l'Etat à cette forme d'hébergement pour les demandeurs d'asile, les crédits votés chaque année ne sont pas à la hauteur des dépenses prévisionnelles. En juin dernier, plusieurs DDASS dont celle d'Ile et Vilaine ont alors signalé qu'elles ne disposaient plus de crédits pour financer l'urgence pour le reste de l'année.

Au niveau national, Pierre Henry, directeur de France terre d'asile, déplore que « les budgets votés soient très inférieurs à la réalité de la dépense de l'année précédente, de sorte qu'on se trouve en milieu d'année dans l'impossibilité d'accueillir des primo-arrivants et avec le risque que des milliers de personnes se trouvent à la rue ».³¹

La diminution des crédits a déstabilisé l'ensemble du fonctionnement des structures d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ainsi, faute de crédits, l'AFTAM a pris la décision de suspendre l'hébergement de son public tant que la DDASS ne serait en capacité de leur attribuer les budgets prompts à exercer leurs missions. Cette situation s'est répercutée directement sur le 115 qui, ne parvenant plus à faire face à la demande, sollicitait régulièrement la DDASS afin qu'elle apporte des réponses rapides et assure la coordination entre les différents acteurs.

Le SCOHDA est un dispositif transitoire et temporaire qui a répondu à un moment donné aux demandes multiples des requérants d'asile. Toutefois, il est indispensable de prendre en considération le fait que ce dispositif d'urgence repose sur des crédits non pérennes et, place par conséquent l'AFTAM dans une situation d'incertitude en matière de financement. Or, comme le souligne le responsable du 115, comment peut-on poursuivre l'hébergement sans garantie de financement en contre partie ?

Néanmoins, la DDASS a pu compter sur l'AFTAM dont la situation financière satisfaisante au niveau central lui a permis de maintenir son activité sans mettre en péril l'association. Les enjeux financiers ont des incidences directes sur l'organisation du dispositif local d'accueil car ils déterminent immédiatement le comportement des acteurs.

³¹ LANGLET M L'hébergement d'urgence : état des lieux, Interdépendances, octobre-novembre-décembre, 2005, n°59, pp 17-20

Si ce mouvement se poursuit, la tentation de consommer davantage de places au niveau local au détriment du national risque d'être grande. Or le niveau local comptabilise déjà 80% au lieu des 70% devant être respectés.

L'insuffisance des financements a pour corollaire un taux d'encadrement très bas traduit par un ratio travailleurs sociaux/demandeurs d'asile qui se dégrade. Par conséquent, la faiblesse du taux d'encadrement entraîne une carence du suivi qui conduit à un manque de contrôle du dispositif en terme de connaissance du public et de pertinence des actions. Cet état de fait doit conduire la DDASS à adopter un tableaux de bord pertinent retraçant les différentes situations administratives des personnes accueillies et hébergées (demandeur d'asile, réfugié et débouté...) d'autant que la Loi Organique des Lois de Finances (LOLF) va imposer une connaissance plus fine des dépenses pour chaque type de population.

Les contraintes financières rendent l'intervention des services de l'Etat difficile, en particulier pour l'IASS qui, en charge du dossier, se trouve pris dans un étau : l'inspecteur doit à la fois répondre à l'obligation d'accueil inconditionnel sur son territoire inscrite dans le CFAS et respecter strictement les instructions budgétaires données par la DPM.

Face à cette interrogation, la chef de bureau de la DPM déclare que devant un refus d'accueil du public demandeur d'asile par une association en raison d'un manque de crédits, le « fonctionnaire se doit d'appliquer les consignes et par conséquent ne pas dépasser les enveloppes allouées ». Elle souligne la nécessité de faire remonter les informations au niveau central avant que la situation locale ne devienne ingérable. Toutefois, elle reconnaît que la problématique financière et donc celle du refus de l'accueil pose des questions éthiques auxquelles il est difficile d'apporter une solution.

Les difficultés auxquelles est confronté le dispositif d'urgence pour demandeurs d'asile s'expliquent également par un pilotage insuffisant de la part de la DDASS qui se traduit notamment par un partage des missions imprécis entre les différents acteurs intervenant dans l'accueil et l'hébergement de ce public.

C) Un pilotage insuffisant

- Un rôle d'animation à développer

La gestion du dossier des demandeurs d'asile au sein de la DDASS repose sur un partage entre deux professionnels aux compétences complémentaires : l'IASS et la CTTS.

Cependant, s'il convient de reconnaître un manque d'effectif sur ce dossier, le pilotage et l'animation du dispositif local d'accueil mériteraient d'être ajustés, pour en améliorer le fonctionnement.

A l'origine de la création du SCOHDA, un comité de pilotage, placé sous la responsabilité de la DDASS, a été mis en place par la directrice et l'inspectrice en charge du dossier. Les missions assignées à cette instance consistaient, d'une part, à approuver l'organisation de ce dispositif tout en portant une évaluation régulière de son activité et, d'autre part, à améliorer le dispositif d'accueil local par le biais d'un fonctionnement partenarial institutionnel et associatif adéquat.

Dans les faits, cette instance n'a jamais vraiment fonctionné. Malgré des rencontres informelles avec la DDASS, un pilotage régulier et soutenu, en direction des différents partenaires participant à l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, semble faire défaut. La tentative de parvenir à un large partenariat tant institutionnel qu'associatif a rapidement échoué de par sa dimension essentiellement théorique. L'association AFTAM assume de façon quasi exclusive l'ensemble des missions en lien avec le fonctionnement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence des requérants d'asile.

Certaines associations de la veille sociale reconnaissent n'avoir participé à aucune autre réunion partenariale que les deux premières relatives au lancement du dispositif et admettent à ce titre leur démobilitation comme le souligne le responsable du 115 : « on a pas grand-chose à dire au niveau du 115, les réunions sont assez nombreuses et ce sont les mêmes problématiques qui reviennent comme le manque de places d'hébergement, la situation des déboutés ou encore le problème de financement ».

Le manque de pilotage par la DDASS est déploré par les responsables de l'AFTAM et du 115 qui regrettent que son intervention ne s'exprime que trop souvent dans des situations d'urgence.

Un cadre de la DDASS affirme ainsi que : « Nous sommes dépassés au niveau local car on n'a pas tous les tenants et aboutissants ni les moyens nécessaires. On agit au jour le jour dans une politique de l'autruche et plus c'est médiatisé plus les injonctions préfectorales parfois paradoxales de réactivité, d'immédiateté, sont importantes ».

- Une coordination à améliorer

Compte tenu de l'évolution de la question de l'asile depuis la création du SCOHDA, les missions remplies par les travailleurs sociaux ont dû s'ajuster au gré des modifications du contexte local. Le nombre de demandeurs d'asile a fortement augmenté depuis sa création et a déstabilisé l'association dans son fonctionnement, avec pour conséquence une interrogation récurrente sur la question du périmètre des missions. Cet état de fait a provoqué des revendications de la part du directeur de l'AFTAM ainsi que le

responsable du SCOHDA. Ces derniers déplorent un manque de clarté dans la définition de leurs missions et regrettent que leur champ d'intervention ne soit pas davantage précisé au sein d'une nouvelle convention compte tenu de l'obsolescence de celle en cours. L'association demande tout particulièrement la fixation d'un quota de requérants d'asile au dessus duquel cette dernière serait en droit de refuser l'hébergement ainsi qu'une définition précise des moyens financiers correspondants. Toutefois, au regard du principe fondamental d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence inscrit dans les dispositions du CFAS et du nombre moyen actuel de demandeurs d'asile accueillis, l'adoption d'un quota ne semble pas revêtir un caractère indispensable à ce jour.

En outre, malgré une coopération globalement satisfaisante, le système actuel manque de clarté et de visibilité notamment en terme de partage des compétences respectives entre les différents partenaires. Les difficultés sont prégnantes entre le SCOHDA, la CAO et le 115 et les CDAS sur la question du ressort duquel dépend le demandeur d'asile.

La DDASS est régulièrement interpellée pour des problèmes de « débordement » des structures d'hébergement d'urgence, qui s'expliquent par le fait que l'AFTAM qui ne parvient pas à répondre à l'ensemble des demandes d'orientation, renvoie vers d'autres partenaires tels que la CAO et le 115 alors que l'association bénéficie de moyens financiers importants pour remplir précisément ces missions. Le demandeur d'asile est alors victime de ce manque de visibilité et de transparence relatives aux champs de compétence et aux domaines d'intervention de la CAO et du SCOHDA, dans le sens où le requérant d'asile se trouve parfois orienter d'un endroit à un autre, faute de coordination. Alors que dans le cadre de la plate-forme, il avait été initialement prévu que le SCOHDA admette un public plus large (étudiants étrangers...); des désaccords persistent entre ce dernier et la CAO sur l'ambiguïté des questions liées à la nationalité et au statut du public concerné. Le directeur de la CAO affirme que « si la coordination est réelle mais difficile, le partenariat est inexistant ».

Par ailleurs, les problématiques matérielles, humaines et financières inhérentes à ce dossier alimentent des tensions entre l'AFTAM et la DDASS.

Malgré des rapports étroits entre la DDASS et l'AFTAM (sous forme d'échanges téléphoniques et rencontres régulières) et tout particulièrement en période de crise, des crispations émergent de part et d'autre pour des raisons diverses.

Les relations de tension entre l'AFTAM et la DDASS s'expliquent en partie par le fait que l'accueil des demandeurs d'asile en Ille et Vilaine fait l'objet de logiques contradictoires: la logique relative à l'application des droits sociaux portée par la DDASS se heurte à celle de maîtrise des flux migratoires adoptée par la préfecture, et est parfois exacerbée par le poids de la pression médiatique.

Dans ces conditions d'intervention, le directeur de l'AFTAM s'interroge sur le bien-fondé de ses missions dans le sens où il a le sentiment d'être mandaté pour assurer la paix sociale. Il déclare qu' : « Il ne faut pas confondre paix sociale et justice sociale. Quand l'Etat impose un hébergement c'est la paix sociale qu'il achète alors que d'autres familles sont laissées pour compte ».

Dans une période de pression de l'accueil et de l'hébergement, l'association gestionnaire a dû accroître le périmètre de ses interventions (augmentation de ses capacités d'hébergement, embauche de personnel, accompagnement social souvent restreint à l'assistance humanitaire). Ces changements ont parfois rendu tendus les rapports entre la DDASS et l'AFTAM.

Il faut reconnaître que dans des situations d'urgence ou de contexte local difficile, l'association gestionnaire est parfois hostile à répondre rigoureusement et sans remise en question à l'ensemble des missions qui lui sont dévolues. Cet été, le PILE de la DDASS et en particulier la CTTS se sont retrouvés alors contraints de gérer en direct l'organisation matérielle de nouveaux demandeurs d'asile.

Or face à la complexité de la question de l'asile, compte tenu de sa dimension largement politique, le dispositif doit être conduit avec rigueur et l'AFTAM doit être en mesure de répondre à l'urgence, en remplissant ses missions respectives d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

A cet égard, il me semble que ce dispositif nécessite d'être piloté en amont pour prévenir autant que faire se peut les situations de crise.

L'AFTAM doit faire preuve de souplesse et de réactivité et doit accepter de ne pas gérer le SCOHDA comme un établissement car il n'en n'est pas un.

La directrice de la DDASS admet que la situation monopolistique de l'AFTAM ne lui posait aucune difficulté auparavant car l'association savait «faire preuve de souplesse, de rapidité, d'adaptabilité », mais des difficultés sont survenues avec l'association depuis la mise en place du SCOHDA.

Face aux désaccords rencontrés avec l'AFTAM sur les finalités de son travail dans le domaine de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, la DDASS tente de diversifier les opérateurs en travaillant avec d'autres associations. Ainsi, depuis 2004, l'association la Nouvelle Béthel gère un nouveau CADA de 27 places afin d'élargir le cercle des opérateurs dans ce domaine d'intervention. Cependant, malgré la réactivité et la souplesse reconnues à la Nouvelle Béthel, force est de constater que la technicité et la qualité des prestations données propres à l'AFTAM lui sont inégalées. Malgré cela, si l'AFTAM ne parvient pas à gérer le dispositif d'urgence avec plus de souplesse, la DDASS envisage alors que d'autres partenaires puissent recevoir progressivement la formation nécessaire pour acquérir l'expérience de ce public et leur retirer ainsi le

monopole dans le département. C'est un équilibre à trouver entre la qualité et l'opérationnalité.

La DDASS, en tant que pouvoir public, lorsqu'elle confie un dispositif d'urgence à une association, doit pouvoir attendre de cette dernière des réponses rapides en direction d'individus qui sont en danger.

La question de l'accueil et de l'hébergement d'urgence des requérants d'asile constitue un dossier éminemment évolutif qui nécessite une adaptabilité permanente de l'association. Cependant, le développement des missions d'animation et de pilotage du SCOHDA par les services de la DDASS permettrait d'éviter les situations de tension et de crispations prompts à déstabiliser ce dispositif déjà soumis à rudes épreuves extérieures non contrôlables par la DDASS : flux, nombre important de déboutés du droit d'asile, etc.

3 TROISIEME PARTIE : ENJEUX ET PERSPECTIVES DU DROIT D'ASILE EN ILLE ET VILAINE

3.1 EDIFICATION D'UN DISPOSITIF CAPABLE DE S'ADAPTER A UNE REALITE EVOLUTIVE

3.1.1 Une nécessaire restructuration du SCOHDA

- A) Une redéfinition indispensable du dispositif : une exigence de souplesse et de réactivité

Pour répondre aux enjeux d'une situation complexe, source de tensions, il apparaît indispensable que les acteurs et, en premier lieu, la DDASS et le SCOHDA, s'accordent sur une acception commune de l'urgence sociale afin de décliner les missions correspondant à un fonctionnement adapté du dispositif d'accueil d'urgence. Or les divergences sont fortes sur ce que peut et doit revêtir cette notion. Ainsi, le responsable du SCOHDA estime que la mission initiale de ce dispositif consistait à se positionner en amont de la demande d'asile pour répondre à l'urgence de manière temporaire mais regrette que très rapidement le SCOHDA soit allé bien au-delà, en accompagnant les demandeurs d'asile dans l'intégralité de la procédure. Pour ce dernier, de la notion d'accueil d'urgence, le SCOHDA est passé à l'accompagnement de longue durée dans sa mission hébergement.

Cependant, cette approche semble réductrice dans le sens où l'urgence n'est pas consubstantielle à une notion de temps mais bien à une situation d'urgence sociale. L'urgence sociale consiste à accueillir et héberger dans les meilleurs délais les personnes qui sont à la rue lorsqu'elles sont demandeuses d'asile ou le cas échéant les déboutés.

*Selon Xavier Emmanuelli, fondateur du SAMU social, « l'urgence sociale, par analogie à l'urgence sanitaire, concerne des personnes qui sont en danger à quelques jours, quelques semaines, qui sont en situation d'extrême fragilité ».*³²

L'association gestionnaire doit pouvoir admettre que le SCOHDA est un dispositif substitutif, défectif donc éminemment adaptable, et variable selon les circonstances.

Une diversification des opérateurs envisagée par la DDASS est susceptible de favoriser la souplesse et la réactivité nécessaires à un dispositif local d'accueil d'urgence pour demandeurs d'asile.

³² LANGLET M. L'hébergement d'urgence : état des lieux, Interdépendances, octobre-novembre-décembre, 2005, n°59, pp 17-20

B) Une visibilité d'actions renforcée par une délocalisation de la gestion du dispositif

La structuration initiale du dispositif a entraîné une fusion des missions dévolues d'une part, à la plate forme d'accueil et d'autre part, au service d'hébergement pour ne faire plus qu'un seul et unique service, source de confusion à la fois pour les demandeurs d'asile mais également pour les intervenants sociaux.

C'est pourquoi, avec l'accord de la DDASS, l'association AFTAM a pris l'initiative d'opérer une distinction claire des missions respectives de la plate-forme et du service hébergement en procédant à une délocalisation de ces deux services aux missions bien distinctes.

Depuis le 1^{er} mai 2005, la plate-forme d'accueil et d'orientation est délocalisée dans un local proche de la gare de Rennes et a pris le nom de Service d'Accueil et d'Orientation (SAO) conformément aux indications inscrites au sein du « référentiel Accueil, Hébergement et Insertion ». Le service hébergement s'est installé dans une maison non loin du CADA de Rennes au sein duquel le SCOHDA avait débuté son activité.

Cette réorganisation conduit à une meilleure visibilité des missions pour les partenaires et les requérants d'asile. Par ailleurs, cette restructuration a permis de constater rapidement une diminution des situations de tension déclenchées par une densité de population trop pesante aux situations diverses sur un même lieu.

Cette dissociation des missions permet une clarification du fonctionnement actuel et doit conduire la DDASS à repenser sa convention portant création du SCOHDA pour envisager d'élaborer deux conventions distinctes : une relative à la plate-forme d'accueil et une relative au service d'hébergement adoptées annuellement en fonction des crédits alloués par la DPM. Cette nouvelle configuration aura le mérite d'ouvrir la discussion entre l'AFTAM et la DDASS sur le rôle à faire jouer à chacun de ces deux services et selon quels moyens.

La différenciation de l'accueil et de l'hébergement sur un plan géographique et organisationnel conduit à une meilleure lisibilité du service pour les usagers et pour les partenaires.

3.1.2 Vers un pilotage et un partenariat renforcés

A) La DDASS au sein du dispositif : une place à redéfinir

A l'origine de sa mise en œuvre, la gestion du dispositif SCOHDA s'est fondée sur une logique de partenariat plutôt qu'une logique de pilotage. Il s'agissait théoriquement d'une gestion souple s'appuyant sur la participation de plusieurs acteurs associatifs et institutionnels. Or, ce choix initial s'étant soldé par un échec, la DDASS est amenée à

reconsidérer sa place et son rôle dans l'opérationnalité et le fonctionnement du dispositif local d'accueil d'urgence pour le public demandeur d'asile.

Compte tenu de la forte médiatisation de ce dossier, de la volonté réaffirmée du gouvernement de lutter contre les exclusions inscrite dans le plan de cohésion sociale, il me paraît pertinent que la DDASS assure le pilotage du dispositif.

Ce pilotage doit passer par la mise en place d'un système local d'information performant pour pouvoir mieux appréhender la question de la demande d'hébergement d'urgence.

Tendre vers une amélioration des dispositifs d'hébergement d'urgence impose d'avoir une meilleure connaissance des demandeurs d'asile particulièrement, par une identification plus fine du public accueilli ainsi que par un meilleur suivi de ce dernier³³. La connaissance produite sur ce public dans le département et la région est à ce jour très insuffisante.

La structuration des systèmes d'information permettrait à la DDASS dans le cadre de ses missions de procéder à un contrôle de gestion des dispositifs,; notamment sur la qualité des informations recueillies et transmises au service déconcentré et aux administrations centrales. Il importe que l'inspecteur soit présent dans le domaine du suivi et de l'évaluation du SCOHDA notamment par l'entremise de tableaux de bord rigoureusement complétés à fréquence régulière par l'AFTAM.

De surcroît, la construction de diagnostics fiables sur les situations des populations favoriserait la transparence et obligerait peut-être le politique à saisir des problématiques des demandeurs d'asile et a fortiori de celle des déboutés pour proposer des voies de régulation.

Par ailleurs, la mise en place d'une instance comprenant l'ensemble des partenaires prêts à se réunir régulièrement (une fois par trimestre) permettrait de traiter la question de l'accueil et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile sous l'angle de la continuité. Le système proposé pourrait reposer sur un comité de pilotage élargi (COFIL), rassemblant les partenaires institutionnels (DDASS, service des étrangers de la Préfecture, le Conseil Général..) et associatifs (AFTAM, CAO, 115..), qui permettrait de structurer l'ensemble du dispositif local d'accueil en s'articulant avec le SAHI (schéma d'accueil hébergement et insertion). Ce COFIL serait l'organe politique chargé de définir les orientations stratégiques du dispositif et de favoriser une meilleure coordination entre les acteurs. Cette instance serait un lieu d'échange capable d'établir un diagnostic sur la situation de l'accueil et l'hébergement d'urgence, de mesurer le fonctionnement partenarial ainsi que son articulation. Ce comité de pilotage devrait également être force de propositions pour parvenir à une adaptation permanente du dispositif d'urgence.

³³ Ce système d'information revêtirait les données suivantes sur la population accueillie: trajectoire des demandeurs d'asile, type de public, observation de la demande sociale et les réponses apportées.

Les services de la DDASS pourraient de ce fait développer leur rôle d'animation et de mobilisation des partenaires publics et associatifs pour acquérir une vision claire de la politique d'asile et pour pouvoir agir de façon cohérente et adaptée au niveau du département d'Ille et Vilaine. L'animation de ce comité devrait être menée par l'IASS responsable de la question relative à l'accueil des demandeurs d'asile avec l'intervention de la CTTS en appui.

Le directeur de l'AFTAM déclare qu'il serait favorable à la création et au fonctionnement d'une telle instance constituée non seulement des représentants du ministère des affaires sociales mais également de ceux du ministère de l'intérieur. Cette démarche répond ainsi pleinement aux attentes des acteurs de terrain et particulièrement aux partenaires associatifs.

L'amélioration des systèmes d'informations et la mise en place d'un COPIL permettront une visibilité d'ensemble des besoins dans le domaine de l'accueil d'urgence des requérants d'asile afin d'ajuster et d'adapter le dispositif au gré de l'évolution et du contexte local.

B) Lever les obstacles à un meilleur partenariat : une clarification des compétences entre les différents opérateurs

Les observations de terrain mettent en exergue des lacunes dans la conduite du partenariat ainsi que la confrontation des logiques associatives et institutionnelles, qui font obstacle à une approche globale de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

Outre le pilotage du dispositif d'accueil d'urgence des requérants d'asile, l'amélioration de son efficacité nécessite une clarification des missions entre les différents partenaires susceptibles de favoriser une meilleure articulation du SCOHDA avec les dispositifs de la veille sociale et ainsi tendre vers une meilleure complémentarité.

Actuellement les différents publics étrangers ou nationaux sont accueillis par divers partenaires (CAO, AFTAM, 115, CDAS, CCAS) en fonction des critères fluctuants qui nécessitent d'être définis.

Cet état de fait pose régulièrement problème quant à certaines catégories de populations (nationalité des étrangers, étudiants étrangers, couples de nationalité différente....) tout comme au niveau de la prise en charge ultérieure du suivi de ces publics. Il importe alors d'éviter tout renvoi des personnes d'une structure à l'autre.

Sur proposition conjointe de la DDASS et du Conseil Général, des groupes de travail ont été construits au printemps 2005 et ces derniers se sont réunis à plusieurs reprises afin

de réfléchir sur un partage concerté et clarifié des missions des différents partenaires sur la problématique de l'accueil du public étranger.

Les objectifs visés étaient les suivants :

- ⇒ optimisation et clarification du partenariat entre le SCOHDA et le Conseil Général d'Ille et Vilaine ;
- ⇒ clarification des missions des partenaires de la veille sociale CAO/115/AFTAM.

Une première réunion organisée avec l'ensemble des partenaires institutionnels a permis de définir les missions respectives à confier aux opérateurs.

Dans un second temps, les partenaires institutionnels ont soumis leurs propositions aux associations concernées afin que ces dernières puissent suggérer d'éventuelles modifications.

A la suite de ces rencontres, des outils communs de gestion et d'évaluation du dispositif ont été adoptés.

Il a été décidé d'élaborer et d'adopter une fiche de liaison entre le SCOHDA et les CDAS précisant les éléments essentiels des situations du public étranger.

Ces réunions ont également abouti à une proposition de signature d'une convention commune des financeurs de la CAO.

Une autre réunion devrait se tenir dans les meilleurs délais afin de s'assurer de la bonne compréhension des conclusions adoptées par l'ensemble des partenaires concernés.

3.2 LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DISPOSITIF

3.2.1 Transformation de places d'urgence en place de CADA : vers une pérennité du dispositif ?

La perspective gouvernementale actuelle est d'accroître le dispositif d'accueil et d'améliorer sa rotation pour l'ensemble des requérants d'asile et, de pallier à la situation que l'on connaît depuis plusieurs années, à savoir la présence de demandeurs d'asile sur l'ensemble des dispositifs de droit commun. L'idée est un hébergement quasi systématique et obligatoire des demandeurs d'asile et donc de parvenir à un DNA apte à répondre aux besoins de l'ensemble du public requérant l'asile en référence à la Loi de Cohésion Sociale.

Une note de la DPM en date du 6 août 2004 informe les services déconcentrés de la nouvelle orientation nationale qui s'illustre par une poursuite du développement des capacités d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile, perspective pluriannuelle formalisée dans le plan pour l'accueil et l'hébergement social d'urgence prévu dans la Loi

de Cohésion Sociale et devant contribuer à résorber progressivement les dispositifs d'urgence.

Le programme 14 du plan de cohésion Sociale intitulé « Résoudre la crise de logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence », prévoit de créer 7 000 places de CADA dont 3 000 en gestion et 2 000 par transformation de places d'urgence.

Toutefois, depuis 2002, l'augmentation significative des places de CADA (de 74 places en 2000 à 289 en 2005) n'est pas parvenue à résoudre la problématique de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile. Tant que la question de la sortie des personnes déboutées du droit d'asile et des réfugiés statutaires ne sera pas résolue, la fluidité au sein des structures d'accueil ne pourra pas être effective.

3.2.2 Un nouveau projet institutionnel pour fluidifier le dispositif local d'accueil : le CRIR

De la sortie des réfugiés statutaires dépend en partie la fluidité des dispositifs d'accueil. L'actuel dimensionnement des places en CPH en Bretagne ne peut raisonnablement pas répondre à cette attente.

C'est la raison pour laquelle l'AFTAM, déjà présente dans trois départements en Bretagne, propose la création d'un Centre Régional d'Insertion pour Réfugiés Statutaires et Régularisés (CRIR). Ce dispositif vise à faciliter l'accès au droit commun (RMI, emploi, logement...) des réfugiés statutaires sortant d'un CADA ou d'une structure d'accueil d'urgence. Il s'agit d'une réponse régionale à déclinaisons départementales, d'une formule souple d'accompagnement social et de médiation avec les services de droit commun.

Les domaines d'intervention couvriraient :

- ⇒ L'accès aux droits communs (papiers administratifs, ressources, couverture sociale...);
- ⇒ La gestion de la vie quotidienne (banques, assurances, gestion budget...);
- ⇒ L'intégration à l'environnement social (loisirs, participation à la vie sociale...);
- ⇒ Le soutien à l'emploi et à la formation.

Pour atteindre ces objectifs, l'association envisagerait de recourir à de nouveaux outils et modalités d'intervention tels que la gestion locative (pratique de sous-location), et le développement d'un partenariat associatif et politique.

L'accompagnateur social aurait un rôle majeur. Il aurait la charge de 15 « cellules familiales » selon un accompagnement ambulatoire et interviendrait sur des bassins de vie proches les uns des autres afin de limiter les déplacements.

Après évaluation des besoins, cet intervenant social devrait favoriser les partenariats avec les opérateurs du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) et les intervenants locaux. Par ailleurs, ce dernier serait chargé de l'élaboration d'un projet avec les familles et de sa contractualisation.

Le CRIR permettrait au dispositif local d'accueil de retrouver une certaine fluidité à un coût moindre comparativement à celui du CPH.

3.2.3 L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE D'HARMONISATION REGIONALE

A) Des situations départementales inégales

Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile au 31 juillet 2005

Département	Côtes d'Armor	Finistère	Ille et Vilaine	Morbihan	Région
Demandeurs d'asile hébergés hors CPH, hors CADA et hors ALT	53	195	505	82	835
pourcentage	6,35	23,35	60,48	9,82	100

Au regard des données ci-dessus, il apparaît une grande inégalité : les efforts consentis en terme d'hébergement d'urgence sont très disparates d'un département à l'autre.

Le responsable du 115 dénonce cette inégale intervention des départements dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile. Selon ce dernier, l'arrêté préfectoral à l'initiative de la DDASS (stipulant que tout individu doit être hébergé durant la période hivernale), aurait conduit à une déresponsabilisation des autres départements au détriment de l'Ille et Vilaine devenu alors, submergé par les demandes d'asile.

Cette situation révèle des difficultés de coordination régionale en Bretagne et explique en partie qu'à taux d'équipement équivalent, les départements accueillent de façon inégale les demandeurs d'asile sur leur territoire (**v.annexe4**).

Dans le même sens, la coordination entre les inspecteurs ou CTTS des différents départements est insuffisante, notamment lorsqu'il est question de réaliser des échanges entre les demandeurs d'asile, pour des éloignements ou toute autre considération.

Les réseaux inter-personnes mériteraient d'être davantage développés surtout quand la même association est concernée dans les différents départements.

B) L'intervention récente de la DRASS : une recherche de coordination régionale

La compétence de la DRASS en matière de politique d'accueil des demandeurs d'asile est relativement récente et résulte des dispositions de la circulaire du 19 décembre 2003 relative à la déconcentration de la programmation des ouvertures de places de CADA au niveau régional et de la gestion des admissions en CADA.

La DRASS, depuis le 1^{er} janvier 2004, est responsable de l'animation de la politique d'accueil des requérants d'asile afin de parvenir à une solidarité inter-départementale.

Ses services interviennent au titre de la répartition des nouvelles places en CADA dans une perspective d'harmonisation régionale, à partir de critères d'admission communs aux quatre départements. Depuis 2005, des quotas ont été adoptés pour chaque département : sur trois demandeurs d'asile accueillis en Bretagne, deux doivent être issus du niveau national. Ainsi, il a été décidé que, l'accueil en Bretagne du public requérant d'asile, devait concerner prioritairement les départements ayant le taux d'équipement le plus fort, à savoir le Morbihan, afin de soulager l'Ille et Vilaine qui demeure le département le plus sollicité.

La répartition des places de CADA sur la région prend en considération les deux données suivantes :

- ⇒ Le nombre de places CADA existant par habitant dans chaque département ;
- ⇒ Le taux d'équipement par demandeur d'asile.

L'adoption de cette démarche représente une évolution non négligeable dans le sens où auparavant seul le département d'Ille et Vilaine sollicitait la création de places CADA et où il était le seul à pouvoir accueillir massivement les demandeurs d'asile. Le département des Côtes d'Armor accueillait jusqu'ici moins de demandeurs d'asile que le Morbihan alors que leur nombre d'habitants est identique. Désormais, la région demande aux départements des Côtes d'Armor et du Finistère que leurs efforts en terme d'accueil soient plus importants et que par conséquent leur capacité d'accueil soit augmentée.

L'émergence de l'échelon régional conduit, par de multiples rencontres, à renforcer la coordination entre les quatre départements et favorise l'émergence d'un réseau inter-personnel propice à une vision plus large et plus globale de la problématique d'accueil des demandeurs d'asile sur un territoire donné.

Cette régulation se met en place sur la région de manière souple, d'autant que l'administration centrale accepte notamment que les demandeurs d'asile d'Ille et Vilaine soient comptabilisés comme étant issus de l'échelon national compte tenu de la pression dans ce département.

A partir de sa réflexion autour de la structuration du fonctionnement régional, l'inspectrice principale responsable du pôle social à la DRASS n'est pas favorable à la mise en place d'une commission régionale d'admission en Bretagne au regard de l'expérience de la

région Rhône-Alpes dont elle évoque la problématique de « l'appel d'air ». Cette instance ne m'apparaît pas nécessaire pour parvenir à une véritable solidarité inter-départementale et il est préférable de réajuster la situation insatisfaisante de la région par une restructuration des dispositifs locaux d'accueil des demandeurs d'asile des quatre départements.

La planification de l'urgence sociale étant particulièrement difficile notamment au regard du caractère aléatoire des enveloppes déléguées et des flux des demandeurs d'asile, il importe alors que la DRASS renforce la coordination entre les DDASS afin de répartir de manière équitable l'accueil du public requérant d'asile sur l'ensemble du territoire régional.

- C) Un rôle accentué de la DRASS en matière de financement : quelles perspectives avec la LOLF ?

La DRASS intervient désormais sur la répartition de l'enveloppe régionale allouée par la DPM à partir de l'adoption de critères identiques pour chacun des quatre départements. Jusqu'à maintenant, les crédits d'urgence étaient alloués partiellement en fonction des pressions qu'exerçaient les demandeurs d'asile au sein des départements. Pour l'instant, si l'urgence n'est pas organisée au niveau régional à l'heure actuelle, la DRASS a engagé une réflexion sur une éventuelle programmation des places d'urgence à l'instar de la logique adoptée pour les CADA.

Compte tenu du caractère non pérenne des crédits d'urgence, l'adoption d'une gestion des places la plus structurée et rigoureuse possible, afin de faciliter la transformation progressive des places d'urgences en places de CADA, apparaît indispensable.

Il convient d'intégrer les impacts de la mise en œuvre de la LOLF reposant sur une nouvelle architecture budgétaire et qui se met en place dès le 1^{er} janvier 2006. Ainsi, le programme « Accueil des étrangers et intégration » comprend quatre actions dont la prise en charge sociale des demandeurs d'asile. Cette action est guidée par la poursuite du développement des capacités d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile inscrit dans la loi de cohésion sociale. Il est par ailleurs prévu de doter le dispositif d'hébergement d'urgence d'un montant de 35 690 000 d'euros en 2006, correspondant au financement de 5 072 places.

3.3 La question sensible des déboutés du droit d'asile

La réforme du droit a eu deux conséquences : elle a à la fois accéléré les procédures et compliqué l'accès au statut de réfugié. La conséquence directe est une augmentation considérable des rejets amenant parfois à des situations inextricables comme celles de ces personnes déboutées de l'asile mais officiellement inexpulsables.³⁴

La réduction des délais d'instruction a pour conséquence l'augmentation du nombre d'étrangers déboutés du droit d'asile. La DPM estime à environ 60 000 le nombre de déboutés dont 16 000 auraient été expulsés en 2004. Aujourd'hui, c'est l'embarrassante question du devenir des déboutés de l'asile qui se pose avec intensité à ce jour.

En Ille et Vilaine, à l'instar de bien d'autres départements, le nombre de personnes déboutés du droit d'asile ne cesse de croître. L'AFTAM évalue à 30% la présence des déboutés au sein du service hébergement du SCOHDA.

Réfléchir sur la problématique des déboutés du droit d'asile nécessite d'appréhender la question dans son aspect multidimensionnel et interministériel.

L'« épineuse » question des déboutés renvoie aux contradictions devant lesquelles sont placées les services déconcentrés sur le terrain et les difficultés que cette question pose aux administrations centrales notamment en terme de pilotage.

Tout d'abord, au regard de la non exécution des arrêtés de reconduite aux frontières des demandeurs d'asile déboutés, certains opérateurs regrettent que l'Etat ne se donne pas les moyens de mettre en oeuvre la politique d'asile. Pourtant, le principe de réalité selon lequel nombre de déboutés restent sur le sol français doit s'imposer au gouvernement responsable de la politique d'asile.

L'inadaptation du dispositif de retour au pays actuel a été constatée par plusieurs observateurs ainsi que dans le rapport IGA-IGAS (sus-mentionné). Lorsque la personne requérante d'asile hébergée en structure d'accueil se voit assigner une décision de refus, elle doit légalement quitter la place qu'elle occupe au sein du dispositif local d'accueil. Aux Pays-Bas par exemple, les deux volets de la politique de traitement de la procédure de demande d'asile ainsi que celui d'exécution des décisions sont intégrés l'un à l'autre, que la réponse soit positive ou négative.

Selon le chargé de mission à l'OMI, la question du retour ne peut être traitée sans prendre en compte l'honneur des personnes exilées et estime que si les retours étaient incitatifs financièrement, les demandeurs d'asile pourraient se réinsérer dignement dans le pays d'origine. L'expérience des autres pays européens montre que l'aide au retour volontaire alimente les mesures d'éloignement et vice-versa.

³⁴ Certaines situations ne permettent pas de renvoyer les personnes déboutées dans leur pays d'origine telles que l'absence d'Etat d'origine en raison de situation politique transitoire.

Pourtant, il est à craindre que les mesures incitatives de retour volontaire au pays d'origine adoptées en septembre 2005 n'aient que peu d'impacts compte tenu des efforts déployés par les demandeurs d'asile pour quitter leur pays. Au regard des trajectoires d'exil (nombre croissant des familles mongoles sur le territoire français), les requérants d'asile semblent déterminés à s'installer durablement sur le sol d'asile y compris clandestinement.

L'adoption du projet de réforme d'aide au retour volontaire incitatif financièrement ainsi que la volonté affirmée par le ministère de l'Intérieur d'accroître les mesures d'éloignement avec des objectifs quantitatifs à respecter pour chaque préfet ; constituent les premières perspectives de réponse à la problématique des déboutés mais apparaissent sans aucun doute insuffisantes au regard de la complexité de cette problématique.

Si les demandeurs d'asile ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine pour des raisons légitimes, ne convient-il pas d'admettre leur présence et leur octroyer des papiers transitoires de manière à ce qu'ils aient un minimum de droits ? D'autant que ces situations constituent le terreau de la délinquance et du travail clandestin.

La question des demandeurs d'asile est une question centrale car elle déstabilise les systèmes sociaux français.

Les étrangers résidant en France sans titre de séjour sont largement exclus du système de protection sociale français même si certaines prestations de solidarité nationale restent accessibles, comme l'aide médicale d'Etat (AME), le maintien des droits à l'Assurance Maladie mais aussi le droit à l'hébergement d'urgence.

Le paradoxe est que les déboutés qui sont censés quitter le territoire restent souvent à la charge de l'Etat notamment au titre d'un hébergement d'urgence et pèsent financièrement sur l'ensemble du système social.

Selon les termes de la chef de bureau de la DPM, « c'est problématique pour un pays comme la France qui a un système social avancé d'avoir plusieurs centaines de milliers de personnes déboutées sur le territoire national ». Elle constate que les moyens du ministère de l'intérieur et notamment de ses services de Police Aux Frontières (PAF) ne correspondent pas aux besoins et sont sous-dimensionnés par rapport aux autres pays européens. Or, une approche humaine et une vision très réaliste de l'ordre public pourraient être conciliées en partant du postulat que si les personnes doivent être reconduites aux frontières, cette décision doit être rapide et se réaliser dans de bonnes conditions.

Une des difficultés majeures de ce dossier, réside dans le fait que le ministère en charge des affaires sociales se retrouve à gérer les conséquences d'une situation dont il ne maîtrise pas les causes.

Ainsi, de part son insuffisance de moyens, les réponses relatives à la problématique des déboutés relèvent pour une part importante de la responsabilité du ministère de l'intérieur. Néanmoins, le ministère en charge des affaires sociales se doit d'améliorer son pilotage par une meilleure connaissance des publics car, au sein des déclarations réalisées par les associations, les systèmes d'information apparaissent insuffisants voire confus.

Il faut un système d'identification plus transparent du public et à partir du moment où ils bénéficient d'aides versées par les deniers publics, il importe de demander des informations sur leur situation.

Olivier Brachet, Directeur de l'association Forum Réfugié en faisant référence à la réforme de 2003, note que «le gouvernement a lancé la machine à «déstocker » sans en analyser les conséquences. Maintenant, il doit répondre à la question : que faire des déboutés ? ». ³⁵

De plus, en Ille et Vilaine, la précarisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile confronte les travailleurs sociaux à des questions professionnelles et éthiques. Pris en contradiction entre les aspects humanitaires et les normes réglementaires de l'asile, ils se trouvent dans une double position, celle d'aider des personnes a priori victimes de persécutions à faire valoir leur demande d'asile et en même temps celle de travailler continuellement sur un éventuel retour au pays.

³⁵ Solenn de Royer, les nouveaux exclus du droit d'asile, la-croix.com

CONCLUSION

Malgré les réformes successives de ces dernières années, l'exercice du droit d'asile demeure complexe en France.

L'émergence soudaine et massive des dispositifs d'urgence dans de nombreux départements illustre avec acuité les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre une politique d'accueil et d'hébergement adaptée aux demandeurs d'asile.

En Ille et Vilaine, l'accueil d'urgence n'est toujours pas optimal à ce jour. Si, la mise en place du SCOHDA a permis le « désengorgement » des structures d'urgence traditionnelles et l'efficacité de l'accueil des demandeurs d'asile, en trouvant des formules d'hébergement plus économiques et en optimisant la prestation d'accompagnement social ; ce dispositif d'urgence encore récent reste confronté à des difficultés majeures difficilement maîtrisables au niveau local.

La définition d'une politique européenne et nationale clairement définie et prête à assumer les difficultés et les richesses liées aux flux migratoires, contribuerait à gérer avec efficacité et dignité la situation des demandeurs d'asile.

Néanmoins, en Ille et Vilaine la DDASS possède des marges de manœuvre que doit saisir l'inspecteur en appui avec la CTTS dans l'exercice de leurs missions d'animation et de pilotage des politiques publiques.

L'efficacité du SCOHDA est subordonnée à l'inscription de son action dans un réseau de structures, services ou institutions concernés à un titre ou un autre par l'accueil et l'hébergement des personnes étrangères. Le traitement social de l'asile doit alors résulter d'une mobilisation constante du pôle social de la DDASS dans la mise en œuvre du partenariat, indispensable au fonctionnement d'un dispositif tel que le SCOHDA.

Responsable de la déclinaison de la politique nationale, l'inspecteur en collaboration avec les agents de la DDASS doit savoir faire preuve de réactivité en adaptant le dispositif d'urgence aux réalités locales en constante évolution et à ce titre il doit être force de propositions.

Toutefois, pour jouer son rôle, la DDASS est confrontée aux logiques ministérielles parfois opposées : ainsi, si la DPM est responsable de la réponse sociale apportée aux demandeurs d'asile, le préfet par le truchement du Ministère de l'intérieur exerce en la matière sa mission de contrôle voire de limitation des flux.

Dans le domaine de l'asile, la tension entre le droit tel qu'il est proclamé dans les textes internationaux et la mise en œuvre des politiques publiques elles-mêmes soulève des interrogations éthiques et questionne le sens de l'action publique menée, complexifiant ainsi le domaine d'intervention de l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale.

Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

- La convention de Genève du 28 juillet 1951
- Le protocole de New –York du 31 janvier 1967
- Directive 2003/9/CE du Conseil relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)
- Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
- Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité
- Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 relative à la programmation pour la cohésion sociale
- Décret n°2004-813 du 14 août 2004 modifiant le titre III du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers
- Décret n°2002-1569 du 24 décembre 2002 portant statut particulier du corps de l'inspection de l'action sanitaire et sociale
- Décret n°2004-814 du 14 août 2004 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides
- Circulaire DPM n°91-22 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil
- Circulaire DPM/C13 n°99/399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil (DNA) des réfugiés et des demandeurs d'asile
- Circulaire MES/DPM/C13 n°2000/170 du 29 mars 2000 relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)
- Circulaire DAGPB/SRH1D/2001/N° 237 du 28 mai 2001 relative aux missions des personnels sociaux des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité
- Circulaire DPM/ACI3/n°2003/605 du 19 décembre 2003 relative à la déconcentration de la programmation des ouvertures de places de CADA au niveau régional et de la gestion des admissions en CADA
- Circulaire n°DPM/ACI1/2005/23 du 13 janvier 2005 relative à la généralisation du service public de l'accueil des primo-arrivants et du contrat d'accueil et d'intégration
- Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005 relative au programme expérimental d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière

-Note d'instruction DPM/ACI3 du 6 août 2004 relative à la création de nouvelles places de CADA-Adaptation des dispositions de la circulaire DPM/ACI3/n°2003/605 du 19 décembre 2003

Rapports et mémoires

-BESCOND C, Partenariat au cœur de la politique des demandeurs d'asile dans le département de Lot-et-Garonne, mémoire professionnel IASS, juillet 2003

-FERRAND S, L'accueil des demandeurs d'asile dans le département du Calvados, mémoire professionnel IASS, juillet 2003

-CARBONEL L, DE CARLI S, GRESLON G, LABES M-C, MOREAU-GAYRARD M, L'accueil des demandeurs d'asile en France au travers de situations locales, Regards d'élèves inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, promotion 2000-2002

-Inspection Générale des Affaires Sociales, Analyse et propositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, rapport n°2001-150, décembre 2001

-Rapport d'activité 2004 de la DPM

-Rapports d'activités 2003 et 2004 de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides

-Rapport de la Cour des Comptes relatif à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, novembre 2004

-Quatrième rapport annuel de Forum Réfugiés, L'asile en France et en Europe : Etat des lieux 2004

Dossiers juridiques :

Regards sur l'actualité, « La loi Villepin relative au droit d'asile », François Julien-Lafferrière, n°299, mars 2004

ASH, « la réforme du droit d'asile », Olivier Songoro, n°2340, 2 janvier 2004

Travail Social Actualités (TSA), « la réforme du droit d'asile » n°962, 27 février 2004

Les cahiers juridiques du GISTI, « le droit d'asile en France après la loi du 10 décembre 2003 »

Articles et revues

- AUBLET R, COLOMBET G, IACIANCIO E, VIRARD E, Urgence sociale-demandeurs d'asile, revue IASS, n°48, septembre 2005
- Asile : l'OFPRA dresse le bilan de sa première année en tant que « guichet unique », ASH n°2404, 22 avril 2005,
- Asile : un rapport parlementaire propose de réduire le délai de dépôt des dossiers et de renforcer le contrôle des demandeurs, ASH n°2416, 15 juillet 2005
- BENJAMIN I, Recherche sociale, « l'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile », n°167
- De nouvelles places en CADA en 2004, ASH n°2370, 27 août 2004
- De nouvelles règles en matière d'entrée et de séjours des demandeurs d'asile, ASH n°2370, 27 août 2004
- DELOUVIN P, MONFORT P et TEULE C, Hommes et migrations, lourdes menaces sur le droit d'asile en Europe, n°1253, janvier-février 2005
- Domiciliation des demandeurs d'asile : les instructions données aux préfets », ASH n°2377, 15 octobre 2004
- Dominique de Villepin dévoile son plan de lutte contre l'immigration irrégulière, ASH n°2407, 13 mai 2005
- DUBILLOT T, Appel pour l'hébergement d'urgence, Ouest-France, 6 février 2003
- GARCOLY C, L'IGAS pour une refonte de l'accueil des demandeurs d'asile, ASH, n°2252, 1^{er} mars 2002
- KERDREUX G, Les Kosovars à Sens avant l'inconnu, Ouest France, 13 juillet 2005
- LEMAITRE A, Les hôtels, un accueil d'urgence coûteux, Ouest France, 30 avril 2005
- L'hébergement d'urgence victime de coupes claires, ASH n°2411, 10 juin 2005
- HENG T, Les élus disent « non » aux étrangers, Ouest-France, 4 octobre 2002
- HENG T, Solidaires contre l'accueil des étrangers, Ouest-France, 15 décembre 2002
- JULIEN-LAFERRIERE F, Le droit d'asile en question, Problèmes politiques et sociaux, n°880, 13 septembre 2002
- LALLEMAND D, « le dispositif d'accueil au bord de l'implosion », ASH, n°2190, 24 novembre 2000,
- LANGLET M L'hébergement d'urgence : état des lieux, Interdépendances, octobre-novembre-décembre, 2005, n°59, pp 17-20
- PAGNEUX F, l'impossible prise en charge des déboutés, ASH, n°2379, 29 octobre 2004,
- ProAsile, Revue de France Terre d'Asile, « Asile, sortir de l'arbitraire et de l'injustice », n°12, juin 2005
- Reconduite aux frontières : Nicolas Sarkozy demande aux préfets de poursuivre leurs efforts, ASH, n°2413, 24 juin 2005

- ROUSSEAU C, La solidarité départementale s'organise, Ouest-France, 26 mars 2003
- VALLERIE E, L'accueil des SDF doit se restructurer, Ouest-France, 15-16 février 2003
- WIHTOL de WENDEN.C La crise de l'asile. Hommes et migrations, juillet-août 2002, n°1238, pp.6-12
- WIHTOL de WENDEN.C Vers une externalisation de l'asile, Projet, janvier 2005, n°284
- VIDAL-NAQUET P Le paradoxe de l'urgence sociale. Projet, janvier 2005, n°284
- ZAPPI S, le commissariat général du Plan relance le débat sur la réouverture de l'immigration de travail, Le Monde, 21 novembre 2002

OUVRAGES :

- Guide pratique 2005, prise en charge médico-psycho-sociale des migrants/ étrangers en situation précaire, le Comité Médical pour les Exilés (COMEDE),
- ProAsile, « Asile, sortire de l'arbitraire et de l'injustice », n°12, juin 2005

SITES INTERNET CONSULTES :

- La Documentation française : www.ladocumentationfrancaise.fr
- L'Office de protection des réfugiés et apatrides : www.ofpra.gouv.fr
- Le ministère des affaires sociales : www.social.gouv.fr
- Dossiers politiques publiques - Vie-publique.fr : www.vie-publique.fr
- Le Monde : lemonde.fr
- Forum Réfugiés : www.forumrefugies.org
- France Terre d'Asile : www.france-terre-asile.org
- GISTI : www.gisti.org

Liste des annexes

Annexe 1 : La liste des personnes rencontrées dans le cadre des entretiens..... p II

Annexe 2 : Les grilles d'entretien..... p III

Annexe 3 : Article de presse : « les hôtels, un accueil d'urgence coûteux »
Ouest France, 30 avril 2005.....p VIII

Annexe 4 : Les dispositifs d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile en
Bretagne.....p IX

Annexe1 : liste des personnes rencontrées dans le cadre des entretiens

- Monsieur BARRE, directeur de l'Unité Territoriale Haute Bretagne de l'AFTAM ;
- Monsieur RAVIERr, chef de service du SCOHDA ;
- Monsieur SERRE, assistant social au SCOHDA
- Monsieur MERCIER, assistant social au SCOHDA
- Monsieur MARCILLAT, Directeur du n°115
- Monsieur STAEDTSBADER, directeur du CHRS et du CADA la Nouvelle Béthel
- Monsieur OSTORERO, directeur de la CAO
- Madame FURNON-PETRESCU, administratrice à la DPM
- Monsieur TCHAIDBAT, chargé de missions à l'ANAEM
- Madame PERRIN, directrice de la DDASS d'Ille et Vilaine
- Madame PIRON-FAGNOU, inspecteur de l'action sanitaire et social au pôle social à la DDASS d'Ille et Vilaine
- Madame DANTON, conseillère technique en travail social au pôle social de la DDASS d'Ille et Vilaine
- Madame FAUCONNIER-CHABALIER, inspectrice principale du pôle social de DRASS Bretagne

Annexe 2 : grilles d'entretien

Les grilles d'entretien ont été adaptées aux fonctions des interlocuteurs.

GRILLE D'ENTRETIENS DESTINEE AUX GESTIONNAIRES DU SCOHDA

1. Rappel du contexte de l'adoption du dispositif SCOHDA :

- La mise en place du SCOHDA répond-t-elle à une commande précise ? Qui en est à l'origine (association gestionnaire et/ou DDASS 35) ? Quel était le contexte ?
- Quel est le statut et le cadre juridique qui régit le fonctionnement du dispositif ? (pérennité du dispositif ?)

2. Pilotage du dispositif

- Quel est le pilotage actuel du dispositif ?
- Existe-t-il un comité de pilotage ? Quelles sont ses missions ? Qui décide des réunions ? A l'initiative de qui ? Pourquoi ?

3. Présentation et fonctionnement du SCOHDA :

- Quelles sont les missions exactes du SCOHDA ?
- Quels sont les critères pour être éligible au SCOHDA ? (accueil puis hébergement)
- Comment sont mises en œuvre vos missions ? Les réponses institutionnelles vous semblent-elles satisfaire :
 - aux missions de la structure,
 - aux besoins de la population.
- Les missions mises en œuvre coïncident-elles avec celles initialement prévues ? observez-vous une évolution de vos missions depuis la mise en place de ce dispositif ?
- La réforme relative au droit d'asile a-t-il eu un impact sur l'organisation et le fonctionnement du dispositif ?

4. La place du partenariat au sein du dispositif

- Quels sont les acteurs qui participent à l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre du SCOHDA ?
- Pensez-vous qu'un partenariat s'est développé autour de ce dispositif ? (réunions régulières, contacts informels...) si oui, vous paraît-il suffisant ? Quelles sont vos difficultés à ce titre ?
- La coordination vous semble t-elle satisfaisante ?

5. Questions relatives aux personnes déboutées du droit d'asile :

- Quel est le nombre et le pourcentage des personnes déboutées du droit d'asile ? Dans ce cas existe-t-il une procédure à mettre en œuvre ? (réglementation, politique préfectorale...)
- Si oui, quelles difficultés rencontrez-vous pour la mettre en œuvre ? (impacts sur le fonctionnement du dispositif)
- Quelles solutions préconisez-vous ?

GRILLE D'ENTRETIENS DESTINEE A LA DDASS 35

1. Rappel du contexte de l'adoption du dispositif SCOHDA :

- La mise en place du SCOHDA répond-t-elle à une commande précise ? Qui en est à l'origine (association gestionnaire et/ou DDASS 35) ? Quel était le contexte ?
- Quel est le statut et le cadre juridique qui régit le fonctionnement du dispositif ? (pérennité du dispositif ?)

2. Pilotage du dispositif

- Quel est le pilotage actuel du dispositif ? la DASS est-elle responsable du pilotage de ce dispositif ? Si oui, quel mode de pilotage mettez-vous en œuvre ? (désignation du chef de projet, suivi du dispositif?) Quelle est la place des autres partenaires au sein de ce dispositif ?
- Existe-t-il un comité de pilotage ? Quelles sont ses missions ? Qui décide des réunions ? A l'initiative de qui ? Pourquoi ?
- Le pilotage vous paraît-il satisfaisant ?
- Quelle est l'organisation de la DDASS sur ce dossier ?

3. Missions du SCOHDA et rôle joué par la DDASS 35 :

- Quelles sont les missions exactes du SCOHDA ? Quelles sont vos attentes par rapport à ces missions?
- Etes-vous responsable du pilotage de ce dispositif ? Si oui, quel mode de pilotage mettez-vous en œuvre ? (désignation du chef de projet, suivi du dispositif, existence d'un comité de pilotage ?) Quel est la place des autres partenaires au sein de ce dispositif ? Le pilotage vous paraît-il satisfaisant ?
- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez au sein du SCOHDA ?
- Ce dispositif vous semble t-il constituer une réponse adaptée à l'accueil des demandeurs d'asile dans le département ?

4. Questions relatives aux personnes des déboutées du droit d'asile :

- Quelle est la situation régionale et départementale des étrangers déboutés du droit d'asile ? (données chiffrées)
- Quelle est la politique préfectorale en terme de régularisation des étrangers ?
- La problématique des personnes déboutées du droit d'asile a t-elle des conséquences sur le fonctionnement du SCOHDA ?
- Quelles solutions préconisez-vous ?

5. Perspectives au regard de ce dispositif ?

- Quel avenir pour le SCOHDA ?

GRILLE D'ENTRETIENS DESTINEE AUX TRAVAILLEURS SOCIAUX DU SCOHDA

1. Missions du SCOHDA :

- Quelles sont les missions exactes de ce dispositif ?
- Quels sont les critères pour être éligible au SCOHDA ? (accueil puis hébergement) Quelle est la population prise en charge au sein de ce dispositif ?

2. Réponses institutionnelles et organisationnelles:

- En quoi consiste le travail des travailleurs sociaux au sein du dispositif ? (au titre de l'accueil et de celui de l'hébergement).
- Quel est votre regard par rapport à la prise en charge apportée par le SCOHDA ?
- Les réponses institutionnelles vous semblent-elles satisfaire:
 - aux missions de la structure,
 - aux besoins de la population.
- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez au sein du SCOHDA ?

3. La place du partenariat au sein du dispositif

- Quels sont les acteurs qui participent à l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre du SCOHDA ? (115, CHRS, associations caritatives, CDAS...)
- Pensez-vous qu'un partenariat s'est développé autour de ce dispositif ? (réunions régulières, contacts informels...) si oui, vous paraît-il suffisant? Quelles sont vos difficultés à ce titre ?
- Le pilotage vous semble t-il satisfaisant ?

4. Questions relatives aux personnes déboutées du droit d'asile :

- Etes-vous concerné par la présence d'étrangers déboutés du droit d'asile au sein du dispositif ? si oui, quels sont les impacts sur le fonctionnement du dispositif ?
- Quelles solutions préconisez-vous ?

GRILLE D'ENTRETIENS DESTINEE AUX PARTENAIRES L'URGENCE ET DE LA VEILLE SOCIALE

1. Connaissez-vous le dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile appelé SCOHDA? Quelles sont les missions de ce dispositif ?

2. Dans quel cadre travaillez-vous avec le SCOHDA ? (hébergement, alimentation, aides financières...) D'autres acteurs interviennent-ils dans ce domaine précis?

3. Comment définiriez-vous vos relations avec le SCOHDA ?
 - Pensez-vous qu'un partenariat s'est développé autour de ce dispositif ? (réunions régulières, contacts informels...) si oui, vous paraît-il suffisant? Quelles sont vos difficultés à ce titre ?

4. La coordination entre partenaires existe-t-elle ? si oui, de quelle manière ? Cela vous paraît-il satisfaisant ?

5. Quel regard portez-vous sur la mise en place de ce dispositif ? Le SCOHDA vous semble-t-il constituer une réponse adaptée à l'accueil des demandeurs d'asile dans le département ?

6. Quelles sont vos suggestions?

Question subsidiaire destinée uniquement à un nombre restreint d'acteurs interrogés.

7. Etes-vous sollicité par la présence d'étrangers déboutés du droit d'asile au sein du dispositif ? si oui, quels sont les impacts sur le fonctionnement de votre dispositif ? Quel regard portez-vous sur la question ?

10 % des demandeurs d'asile d'Ille-et-Vilaine y sont logés

Les hôtels, un accueil d'urgence coûteux

10 % des demandeurs d'asile en Ille-et-Vilaine sont actuellement hébergés dans des hôtels. Un mode d'hébergement souple, qui permet de gérer l'urgence, mais qui est coûteux. Au service de coordination, d'orientation et d'hébergement des demandeurs d'asile (Scodha), on tente de trouver d'autres solutions.

À chaque situation sa structure d'accueil. Et pour chapeauter le tout, l'association Ariam, chargée par la Ddass de trouver un toit aux demandeurs d'asile. Pour gérer au plus pressé et loger ceux qui viennent d'arriver et n'ont pas encore entamé leurs démarches, existe le Service de coordination, d'orientation et d'hébergement des demandeurs d'asile (Scodha).

L'engorgement des centres d'accueil oblige à gérer des urgences qui durent plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Le Scodha, que supervise Daniel Ravier, héberge actuellement près de 550 personnes. Essentiellement des familles avec des enfants en bas âge, des femmes enceintes de plus de six mois. « Pour les personnes isolées, dont beaucoup d'hommes, nous assurons le suivi, l'accompagnement social, mais nous ne pouvons pas nous occuper de l'hébergement. Nos moyens ne nous le permettent pas. » En 2004, le Scodha a touché une subvention de l'État de 3,5 millions d'euros au titre du fonds d'accueil d'urgence.

Les familles prises en charge sont hébergées dans des hôtels, dans des logements gérés par des collectivités ou dans des appartements privés. « Les hôtels nous offrent une certaine souplesse d'utilisation. On peut appeler à 18 h et dire qu'on a



Avant d'arriver dans leur lieu d'hébergement d'urgence, les demandeurs d'asile sont accueillis dans des associations qui les prennent en charge, comme ici à Nantes.

une famille à loger. Mais dans la durée, c'est une solution coûteuse. » Pourtant, Daniel Ravier rend hommage au travail de certains hôteliers. « Ils vont au-delà de leurs attributions, ils nous alertent quand quelqu'un ne va pas bien, ils enseignent même le français aux familles. » Un gérant confirme : « On n'est pas des assistantes sociales, mais quand on a un peu de cœur... » Son hôtel n'accueille que des demandeurs d'asile. « On fixe les choses clairement dès le départ. Personne ne monte dans les chambres à part les

clients. On a des responsabilités. » Et de montrer du doigt les récents abus parisiens : « Dans un hôtel, il faut une présence 24 heures sur 24. Et un certain respect. On ne fait pas dormir des gens dans des cuisines. »

Le Scodha cherche de plus en plus à travailler avec des particuliers qui louent leurs appartements à l'association. Début 2004, 185 personnes étaient logées en hôtel. Fin 2005, ils n'étaient plus que 102. C'est moins cher, et cela permet une meilleure intégration des demandeurs

d'asile. « Souvent, on observe un développement des solidarités autour d'une famille dans le quartier. C'est précieux. » Il faut évidemment convaincre les propriétaires. Mais Daniel Ravier met plusieurs aléas en avant : l'association paie rubis sur l'ongle, assure la médiation en cas de problème. « Les gens ont un autre regard, au fil du temps, ils ne sont plus face à des demandeurs d'asile mais face à des gens, comme eux. »

Aurélie LEMAÎTRE.

« Certains échappent à la réglementation »

Les hôtels qui hébergent des demandeurs d'asile appartiennent pour la plupart à la catégorie 5, celle des établissements accueillant moins de 100 personnes. Ils sont visités au minimum tous les cinq ans par la commission de sécurité. Elle est présidée par Alain Gérard, conseiller municipal en charge de la sécurité, et se compose de représentants de la Direction départementale de l'Équipement, de la police nationale et des pompiers. Lors des contrôles, la commission vérifie l'installation de gaz et l'électrification, les extincteurs et éventuels ascenseurs, le désenluminage et l'état de détection incendie, ainsi

que les issues d'évacuation. Elle est également vigilante au rangement dans l'hôtel.

La commission présente le dossier à la préfecture, avec éventuellement des préconisations. Celle-ci rend un avis. Il revient ensuite au maire de notifier à l'exploitant les travaux à effectuer. En cas de gros problème, la préfecture peut décider la fermeture par arrêté préfectoral. Cela a été le cas, il y a quelques jours, pour deux établissements du département. Des huit hôtels hébergeant des demandeurs d'asile ont obtenu un avis favorable, précise la préfecture.

« Nous attirons l'attention des exploitants sur l'importance de la surveillance la nuit. C'est primordial, poursuit Alain Gérard. Mais nous ne sommes pas à l'abri du danger : dans une chambre, une famille peut très bien installer un réchaud. C'est de la responsabilité de l'exploitant de vérifier que les personnes respectent les règles de sécurité. »

L'État s'inquiète davantage du déclassement de certains établissements d'hôtels en résidences services. « Une gérante nous a expliqué récemment que son établissement ne pouvait pas être

concerné par la loi sur la sécurité incendie dans la mesure où il était considéré comme une résidence meublée », raconte-t-il. Dans ces résidences, les clients sont des locataires, titulaires d'un bail. L'État dénonce un « artifice juridique pour échapper à la réglementation » et compte interpeller le ministère avec ses collègues de Nantes et d'Angers, confrontés au même problème. Il évoque un fort développement de ces pratiques sur la côte. « Entre l'exploitation commerciale et l'habitation privée, il semble qu'il y ait une faille dans laquelle certains se sont engouffrés. »

DRASSde Bretagne
Suivi DA 2005

HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE - SITUATION AU 31 DECEMBRE 2004

Source DDASS - fév 05

Demandeurs d'asile hébergés en CADA	Côtes d'Armor	Finistère	Ille et Vilaine	Morbihan	Région
Nombre de demandeurs d'asile	42	127	194	151	514
Nombre de déboutés de plus d'un mois	12	0	46	8	66
Nombre de réfugiés statutaires	8	6	16	28	58
Autres (à préciser)		4	12		16
Nombre de présents au 31/12/2004	62	137	268	187	654

Demandeurs d'asile hébergés hors CADA	Côtes d'Armor			Finistère			Ille et Vilaine			Morbihan		
	Nbre de personnes au 31/12/2004	Nbre de journées 2004	Coût total pour 2004	Nbre de personnes au 31/12/2004	Nbre de journées 2004	Coût total pour 2004	Nbre de personnes au 31/12/2004	Nbre de journées 2004	Coût total pour 2004	Nbre de personnes au 31/12/2004	Nbre de journées 2004	Coût total pour 2004
CHRS	13	8 193	292 000	26	9 490	360 620	38	35 621	111 220	18	11 190	DFG
HOTELS	80	12 405	454 833	67	25 865	775 957	106	58 337	1 097 776	0	3 200	540 664
ALT	0			145	58 765	148 272	5	1 830	7 607	13	4 745	6 480
Autres Hébergements	16	5 440	33 000				438	150 662	690 571	86	15 360	212 319
Non Hébergés, suivis par CADA							240			88	171	
TOTAL	109	26 038	779 833	238	94 120	1 284 849	827	246 450	1 907 174	205	34 666	759 463

Demandeurs d'asile hébergés hors CADA	REGION		
	Nbre de personnes au 31/12/2004	Nbre de journées 2004	Coût total pour 2004
CHRS	93	64 494	763 840
HOTELS	255	99 807	2 869 230
ALT	163	65 340	162 359
Autres Hébergements	540	171 462	935 890
Non Hébergés, suivis par CADA	328	171	0
TOTAL	1 379	401 274	4 731 319