



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

CAFDES

Promotion 2006

Personnes en difficulté sociale

**PROMOUVOIR LES DROITS DES DEMANDEURS
D'ASILE ET RÉFUGIÉS POLITIQUES ACCUEILLIS
DANS UN CHRS SPÉCIALISÉ**

Benoît CHAUVEZ

Remerciements

J'adresse mes sincères remerciements à :

Monsieur Charles Gauthier, directeur général de l'AHSSEA, qui m'a permis d'entreprendre cette formation CAFDES,

Madame Geneviève CHANET, directrice, ainsi que toute l'équipe du CPAI, qui directement ou indirectement, m'ont suivi dans ce parcours de formation,

Madame Geneviève CRESPO, à double titre : en qualité de directrice de l'ARIF d'une part, et en tant que directrice de mémoire d'autre part, pour sa disponibilité et ses lectures critiques et attentives,

Mesdames et messieurs les formateurs ainsi que le personnel de l'ARIF, pour leur accueil, leur disponibilité et leurs précieux conseils,

Patricia, pour sa présence et son soutien de tous les instants.

Enfin, une pensée particulière pour les résidents rencontrés au CPAI qui me transmettent, parfois à leur insu, tant d'enseignements.

Sommaire

Introduction	1
1 LE CPAI DE LURE : UNE IDENTITE SPECIFIQUE	5
1.1 Une population singulière	5
1.1.1 Sur le chemin de l'exil	5
1.1.2 Caractéristiques de cette population	6
1.1.3 Nationalités accueillies au sein de l'établissement.....	10
1.2 La dimension institutionnelle	12
1.2.1 L'AHSSEA, association gestionnaire	12
1.2.2 Projet associatif et promotion des droits.....	13
1.2.3 Historique du CPAI.....	14
1.3 La dimension organisationnelle	15
1.3.1 Une structure, deux offres de services.	15
1.3.2 Les missions de l'établissement.....	15
1.3.3 Le cadre budgétaire	16
1.3.4 Effectifs du personnel.....	18
1.3.5 Une équipe de direction complémentaire	19
1.3.6 Spécificités de la prise en charge.	20
2 LA PROMOTION DES DROITS : UN AXE MAJEUR DE MANAGEMENT AU CPAI.....	24
2.1 Le droit d'asile : la raison d'être des résidents du CPAI	24
2.1.1 Définition	24
2.1.2 Cadre juridique	25
2.1.3 La procédure.	27
2.1.4 Analyse des procédures concernant les résidents du CPAI.	27
2.1.5 Analyse du taux global d'accès à une protection.	29
2.1.6 De la nécessité de développer l'expertise institutionnelle.	32
2.2 Le droit des personnes dans le secteur social et médico-social.....	32
2.2.1 Les droits fondamentaux.	33
2.2.2 Le droit des usagers.....	33

2.3	Les enjeux de la promotion des droits des résidents	36
2.3.1	D'une position de non-droit à celle de sujet de droit	36
2.3.2	Mobiliser les acteurs : un challenge permanent.....	37
2.3.3	Des enjeux de pouvoir en interne	38
2.3.4	De l'accès à la citoyenneté	40
2.3.5	Des droits et des devoirs	42
2.3.6	Quelques limites à l'exercice des droits	45
3	LES ACTIONS STRATEGIQUES D'UNE DIRECTION POUR FAVORISER L'ACCES AUX DROITS DES RESIDENT.....	51
3.1	Un partenariat visant à développer l'expertise institutionnelle en matière d'accompagnement juridique.....	51
3.1.1	L'accompagnement juridique.....	52
3.1.2	La formalisation des accords.....	52
3.1.3	Les moyens financiers nécessaires.....	53
3.1.4	L'évaluation opérationnelle.....	54
3.1.5	Une perspective nouvelle : vers la mise en place d'un groupe régional de réflexion.....	55
3.2	L'actualisation du projet d'établissement : un levier de changement privilegié.....	57
3.2.1	Vers la construction d'une référence commune.....	58
3.2.2	Les moyens mis en œuvre pour son élaboration	59
3.2.3	Le management de l'équipe	61
3.2.3	Les effets produits sur les pratiques professionnelles	65
3.2.4	Un processus d'évaluation en marche	70
	conclusion.....	75
	Bibliographie	77
	Liste des annexes	I

Liste des sigles utilisés

AHSSEA	Association Haut-Saônoise pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte
ANAEM	Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations
CA	Conseil d'administration
CADA	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
CAFDES	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale
CAI	Contrat d'Accueil et d'Intégration
CASF	Code de l'Action Sociale et des familles
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale
CIS	Contrat Individuel de Séjour
CLA	Commission Locale d'Admission
CNA	Commission Nationale d'Admission
CPAI	Centre Provisoire d'Accueil et d'Insertion
CPH	Centre Provisoire d'Hébergement
CRR	Commission des Recours des Réfugiés
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires Sociales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DNA	Dispositif National d'Accueil
DPM	Direction de la Population et des Migrations
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
ETP	Equivalent temps plein
FTDA	France Terre d'Asile
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
PAUF	Plan Annuel d'utilisation des fonds
UE	Union Européenne
UNASSEA	Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes

INTRODUCTION

Si la problématique du droit des personnes m'a toujours interrogé tout au long de mon cheminement professionnel, cette question a pour moi fait davantage écho depuis le 1^{er} août 2002, date à laquelle l'Association Haut-Saônoise pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte (AHSSEA) m'a nommé directeur-adjoint du Centre Provisoire d'Accueil et d'Insertion (CPAI) de Lure.

Le CPAI accueille et prend en charge 70 personnes demandeuses d'asile, ainsi que 30 personnes réfugiées politiques statutaires. Il appartient à la catégorie juridique des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS)¹.

De là s'origine ma rencontre avec un public dont l'une des caractéristiques est d'avoir vécu dans son pays d'origine la privation de plusieurs des droits de l'homme fondamentaux tels la dignité, la liberté ou encore l'intégrité physique ou morale.

A l'occasion de ce mémoire, je me propose d'analyser, du point de vue et de la place d'un directeur, les enjeux de la promotion des droits des personnes au sein d'un CHRS spécialisé dans l'accueil de demandeurs d'asile et réfugiés politiques.

Pour cela, je m'appuierai sur mon expérience actuelle de directeur-adjoint, sur les apports théoriques et méthodologiques des formations que j'ai suivies (la formation CAFDES en particulier) et sur la compétence de l'équipe du CPAI.

Le secteur dans lequel j'exerce ma fonction est traversé par une profonde évolution du cadre législatif, avec notamment la parution en France de deux textes de loi majeurs :

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

la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, modifiant la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004², la réforme du droit d'asile est pour le législateur une réponse à la crise structurelle de l'exercice du droit d'asile mise en évidence depuis 1998 : dispositif d'accueil saturé, longs délais d'instruction des dossiers et afflux de plus en plus important des demandeurs d'asile. L'un de ses objectifs clés est le raccourcissement des délais d'instruction des demandes d'asile. Ce changement est à mettre en lien avec l'évolution du droit des étrangers en France. En effet, dans un contexte de contrôle renforcé de l'immigration, où l'idée de privilégier une immigration

¹ Les CHRS font partie des établissements sociaux définis par l'alinéa 8 de l'article L.312-1-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).

² Voir Annexe I : Le droit d'asile, une réforme récente

« choisie » et non « subie » fait son chemin, il va également dans le sens d'un certain durcissement des possibilités d'obtention du statut de réfugié, et donc des conditions d'admission au séjour. Cette réforme est aussi, bien sûr, à relier avec les politiques européennes en matière d'asile et de protection qui visent à établir des mesures relatives à un système commun.

Concernant la loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale, celle-ci réaffirme les droits fondamentaux des usagers et veut garantir leur mise en œuvre concrète dans le secteur social et médico-social. Cette orientation fondamentale représente à mes yeux un enjeu majeur pour un directeur d'établissement car, comme l'énonce Jean-Marc LHUILLIER, « la mise en œuvre du droit des usagers dans les établissements et les services sociaux n'est pas une évidence. Elle ne va pas de soi et nécessitera une attitude volontariste de l'ensemble des acteurs, tant des dirigeants que des personnels et des personnes en charge du contrôle de ces établissements »³. Cette conviction peut illustrer le cœur de mon questionnement dans le cadre de ce mémoire.

En effet, affirmer le droit ne suffit pas : le directeur et son équipe doivent réaliser des actions qui tiennent compte d'objectifs institutionnels et législatifs pouvant apparaître paradoxaux. Il s'agit de continuer à proposer et organiser un accompagnement élaboré et efficace favorisant l'accès des demandeurs au droit d'asile, ceci dans un contexte de réduction du temps de séjour dans l'établissement dû à une nette accélération du traitement des demandes. Se pose également la question de la gestion et l'accompagnement des personnes déboutées, pour lesquelles la question du maintien des droits et de l'accès à la citoyenneté se pose de manière dramatique.

Ces évolutions me rendent particulièrement vigilant quant à l'enjeu de proposer aux résidents du CPAI une offre de service répondant à leurs besoins, conforme à la commande publique et en cohérence avec le projet associatif. L'évolution du cadre législatif implique certes de nouvelles contraintes, mais elle est également source de nouvelles impulsions pour notre modèle d'organisation actuel. Ce point de tension questionne le sens même du projet d'établissement et peut favoriser la créativité et l'amélioration de nos pratiques institutionnelles.

Dans le cadre de ma stratégie directoriale de mise en œuvre des droits de la personne, mais aussi face aux contradictions sociales en jeu, la problématique majeure que j'ai choisi de traiter dans ce mémoire sera donc la suivante :

comment la structure sociale au sein de laquelle j'exerce ma fonction de direction peut-elle être pour les personnes demandeuses d'asile et réfugiées politiques

³ LHUILLIER J.M., *Le droit des usagers dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, 2^{ème} édition, 2005, p.187

qu'elle accueille un espace leur garantissant, le temps de leur passage, un réel accès à une position de sujets de droits ?

A partir de mes convictions éthiques, des valeurs associatives de l'AHSSEA, et des représentations individuelles ou collectives, comment mobiliser activement l'équipe autour de la mise en œuvre des outils énoncés par la loi et faire évoluer nos pratiques professionnelles afin de développer une réelle qualité de service et optimiser un savoir-faire régulièrement évalué ? Comment également développer des actions qui sauront prendre en compte les paroles et les aspirations des usagers (espaces d'expression leur permettant d'assumer leur représentativité) et le désir de travail des professionnels (espaces de régulation)?

Dans la première partie de ce travail, je présenterai la structure que je dirige, en m'attachant tout d'abord à définir la singularité de ses résidents. Je situerai ensuite les dimensions culturelle et organisationnelle de l'établissement.

Dans une deuxième partie, j'expliquerai en quoi la promotion des droits des demandeurs d'asile et réfugiés politiques accueillis au CPAI représente pour une direction un axe majeur de management. Après avoir clarifier les notions de droit d'asile et de droit des personnes dans le secteur social et médico-social, j'analyserai ensuite les enjeux de la promotion des droits au niveau de l'établissement.

Une troisième partie sera consacrée à la présentation des actions stratégiques de direction préconisées pour favoriser l'accès aux droits des résidents. J'ai choisi de centrer celles-ci autour de trois axes majeurs :

- la mise en place d'un partenariat visant à renforcer, en réponse à une demande de la DDASS, l'expertise institutionnelle en matière de droit d'asile, et ce pour mieux répondre aux attentes prioritaires des résidents,
- l'actualisation du projet d'établissement, clef de voûte de la mise en œuvre et du sens de nos actions,
- L'évaluation de l'offre de service du CPAI (dans le domaine des droits des personnes en particulier), processus qui au niveau associatif est en voie de formalisation.

1 LE CPAI DE LURE : UNE IDENTITE SPECIFIQUE

1.1 Une population singulière

1.1.1 Sur le chemin de l'exil

L'étymologie du mot Exil (du latin *exsillium*, qui signifie « bannissement »), complétée par la définition suivante - exil a d'abord signifié « malheur, tourment » puis a pris au XII^e S. (1155) le sens moderne de « expulsion de quelqu'un hors de sa patrie, avec défense d'y rentrer » et de « situation de la personne expulsée »⁴ - est particulièrement éclairante. Comme le souligne la psychiatre Marie-Rose MORO, « L'exil dénude et rend vulnérable : on est plus sensible aux traumatismes et aux deuils lorsqu'on n'est pas dans son monde familial, social et culturel »⁵. Cette affirmation nous permet de mieux mesurer combien les personnes demandeuses d'asile et réfugiées politiques que nous accueillons au CPAI peuvent être marquées par leur exil forcé.

En effet, privés de liberté et ayant dû quitter leur terre contre leur gré, les personnes fuient la plupart du temps dans des conditions dramatiques et risquées, la peur au ventre, compte tenu de la clandestinité du périple.

Marquées par ce qu'elles ont vécu (menaces, humiliations, persécutions...), insécurisées par ce qu'elles ont perdu (perte de parents ou d'amis, d'un statut social, de biens matériels, d'un environnement,...), leur exil est générateur d'angoisses, de tensions, de traumatismes psychologiques. Selon Martine LUSSIER, docteur en psychologie, « l'anomie (perte des normes de référence) qui résulte de l'exil met à nu la personne ; les effets de choc et de dévalorisation que suscitent ces pertes multiples seront donc plus ou moins importants. D'emblée, nous voyons que la perte de la patrie pour cause d'exil présente des difficultés psychiques plus nombreuses qu'un deuil, non pas tant par chaque perte en soi, dont certaines peuvent être surmontées, que par l'accumulation des pertes »⁶.

Certes, si elles sont parvenues à fuir leur pays d'origine, c'est qu'elles n'étaient pas en détention, qu'elles ont eu la force de tout quitter, mais aussi les moyens financiers pour payer les passeurs, « marchands de rêves » souvent sans scrupules ; en effet, la migration est un véritable «business», les réseaux qui transportent des clandestins

⁴ in *Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française*, 2000, p.1363

⁵ in dossier *que peut apporter l'ethnopsychiatrie au travail social*, Lien Social n°696, février 2004.

⁶ in *Pro Asile*, la revue de FTDA, n°5, octobre 2001

extorquent à ces derniers plusieurs milliers d'euros. Doivent-elles pour autant être considérées comme « privilégiées » ? N'avons-nous pas déjà entendu à leur endroit d'autres déterminismes ou autres qualificatifs à connotations négatives tels « faux réfugiés » ou « immigrants déguisés » car suspectés d'être des migrants économiques ? Si tant est que certains utilisent et profitent du système en place, l'expérience nous montre que dans leur grande majorité, les personnes que nous rencontrons au quotidien ne sont pas ceux-là. Les grandes traditions politiques, humanistes et généreuses, sont progressivement dépassées par le recul de la solidarité nationale et internationale, au point parfois que l'étranger est vécu comme une menace.

Joël FRONTEAU, formateur en relations interculturelles, dans l'analyse qu'il fait du processus migratoire fait une distinction pertinente entre immigrants et réfugiés : « Si on le compare à une plante, on peut dire que l'immigrant vit une transplantation, car il prend le soin et le temps de dégager ses racines et d'emporter un peu de terre, alors que le réfugié vit un déracinement, car il est brusquement arraché de son milieu... Pour le réfugié, la rupture est définitive »⁷. Il s'ensuit, selon cet auteur, un véritable problème d'identité de par cette confrontation entre ce qu'on été les personnes et ce qu'elles sont (devenues) : « le présent c'est l'exil intérieur : référence à un passé impossible et à un impossible usage du futur »⁸.

1.1.2 Caractéristiques de cette population

Les personnes accueillies au CPAI sont d'une grande diversité culturelle, ethnique, géopolitique, facteur qui contribue à l'enrichissement des échanges et des relations entre résidents eux-mêmes, ainsi qu'entre ceux-ci et l'équipe de professionnels. Du rural analphabète à l'urbain des classes moyennes ou supérieures, nous rencontrons des gens de toutes catégories sociales et professionnelles qui toutes aspirent avant tout à un mieux-être politique et social. L'intolérance, la guerre ou le fanatisme les ont conduit à se retrouver en situation d'exil, car victimes de persécutions (brimades, harcèlements, emprisonnements, sévices, viols, tortures), et de ce fait pouvant porter de nombreuses séquelles physiques ou psychologiques. Dans ce dernier registre, Francis MAQUEDA, psychologue clinicien, évoque concernant les personnes souffrant des traumatismes de guerre, que « dans l'expérience traumatique, la mémoire devient impossible parce qu'elle n'est plus que torturante. La mémoire des personnes traumatisées est prise au piège, comme si une ombre venait se poser pour toujours sur le sujet. Des troubles importants

⁷ LEGAULT G. (sous la direction de), *L'intervention interculturelle*, 2000, p.10

⁸ ibid p.26

de l'identité en découlent : régressions, suspension du développement chez les enfants, épisodes de dépersonnalisation, hémorragies narcissiques, attaques contre soi-même ou les autres chez les adultes »⁹. Immigrants forcés, en rupture plus ou moins douloureuse d'avec leurs racines (pays, famille, amis, mode et conditions de vie, statut social...), ces personnes peuvent être déstabilisées dans leurs repères car confrontées à une culture et des valeurs différentes, voire opposées.

A) Passagers en quête d'asile

Sont demandeuses d'asile les personnes qui se sont vues autorisées par la Préfecture à déposer une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié auprès de l'OFPRA et qui sont en attente de décision de cette instance ou de la CRR. Toutes se retrouvent en situation d'attente, sans aucune maîtrise sur la décision à laquelle ils se trouvent suspendus. L'espoir d'obtenir le statut de réfugié est leur principale raison de vivre. Aucune maîtrise également du temps d'instruction de leur demande d'asile, et du délai de réponse : cette période d'incertitudes, d'inactivité, d'assistance et de dépendance - financière et administrative - peut durer plusieurs mois, plusieurs années. Le facteur « temps » est très important dans le sens où il peut fragiliser davantage les personnes qui sont dans l'impossibilité de se projeter et de ce fait générer une certaine « passivité », diverses tensions, de la désespérance du découragement voire de la dépression. Un sentiment profond d'inutilité - accentué par l'impossibilité d'accès au marché du travail - porte atteinte à l'image d'êtres humains en quête de dignité, de reconnaissance. Entre un passé douloureux et un avenir incertain, le présent n'est pas toujours facile à vivre. Le facteur temps est également essentiel pour que s'instaure une relation de confiance entre les membres de la famille et les membres de l'équipe, propice à la communication, au dialogue.

Nous rencontrons des personnes fragilisées, souvent en grande souffrance, traumatisées par leur vécu (humiliations, exclusions, guerres, tortures,...) et les pertes inhérentes à leur exil contraint, et qui de fait peuvent avoir un sentiment exacerbé de se recréer un territoire « d'appartenance et d'identification » (objets d'intérieur, tapis, réseau de compatriotes, informations sur leur pays, ...).

Si, au terme de leurs démarches, elles se retrouvent rejetées par l'OFPRA et, dans le pire des cas, déboutées du droit d'asile par la CRR, la désillusion est alors terrible : le pays dont elles ont rêvé les rejette. Ces personnes vivent alors un sentiment d'échec, d'impuissance et de peur : tout ce qu'elles avaient imaginé, tout leur projet s'écroule car

⁹ Maqueda F. (sous la direction de), *Traumatismes de guerre*, 1999, p.13

elles savent qu'elles vont se retrouver en situation irrégulière, bien que souvent non expulsables pour raisons familiales ou humanitaires.

EXEMPLE 1

Madame A.

Résidant à Isiro (province orientale du Congo R.D.C.), Madame A. a dû fuir son pays après l'enlèvement de son mari qualifié de « traître » par les autorités militaires locales, en raison de son implication dans un trafic de diamants et d'armes de guerre avec les partisans du président déchu Mobutu, puis avec des troupes rwandaises.

Se retrouvant seule avec ses cinq enfants, elle a été régulièrement menacée, violentée et rackettée par des hommes en arme.

Ayant ensuite appris par un ami l'assassinat de son mari, ce dernier lui a conseillé de quitter le pays avec ses enfants.

Sa fuite à pied a duré plusieurs jours et plusieurs nuits. Elle a ensuite traversé l'Ouganda, le Kenya, le Gabon, d'où elle a pris un avion à destination de Paris.

Entrée en France en août 2004, après un périple d'un an et demi, Madame A. a depuis appris que sa maison avait été réquisitionnée par l'armée, qui la recherche toujours pour obtenir des informations sur les activités de son mari.

Craignant pour sa vie et celle de ses enfants, Madame A. a déposé en septembre 2004 une demande d'asile à l'Etat français. Celle-ci a été rejetée par l'OFPPA en mars 2005, rejet motivé par « des déclarations écrites et orales qui sont apparues peu étayées et peu convaincantes » et parce que « l'intéressée n'a pas de craintes personnelles et actuelles de persécution en cas de retour dans son pays ».

Ayant engagé un recours auprès de la CRR, Madame A. est toujours dans l'attente à ce jour d'une convocation de la CRR.

Elle a choisi de faire appel à un avocat.

B) Réfugiés politiques

Demandeurs d'asile ayant obtenu le statut juridique de réfugié - ce dernier, selon le principe de l'égalité de traitement, permet d'accéder à des droits économiques et sociaux identiques à ceux dont bénéficie tout citoyen français (prestations familiales, aides à l'emploi et au logement, ...), ceux-ci expriment d'emblée beaucoup d'exigences. En effet, cette reconnaissance positive succède à une interminable attente qui, pour certains, aura pu durer trois années voire plus, entraînant de fait une inactivité « forcée » (référence à la circulaire CRESSON¹⁰ restreignant le droit au travail des demandeurs d'asile). L'obtention du statut, tant espérée, devient alors un véritable vecteur de dynamisme parfaitement illustré par cette phrase que me livrait un résident en Décembre 2002 : « au travail,

¹⁰ Circulaire du Premier Ministre NOR/PRM/X/91/00102/60/D du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail.

maintenant. J'ai assez dormi ! ». Ce passage de la position de demandeur d'asile au statut de réfugié politique est dans un premier temps source d'euphorie, car elle autorise les projets, ouvre la porte sur de nouveaux désirs d'autonomie et de responsabilités (logement, travail, ...), ceux-ci s'inscrivant très souvent dans le « tout, tout de suite ! ». Dans l'exercice de ma fonction, il m'arrive d'être confronté à des exigences en décalage avec d'évidentes priorités, à une soif de concrétiser des démarches engagées, à l'apparition de projets contradictoires. Ce regain d'énergie se manifeste au travers des différentes actions à mettre en œuvre, tant sur le plan administratif (récépissés, documents d'état civil, cartes de résident, PREUVES qui matérialisent leur STATUT), que sur le plan socioprofessionnel. Si l'obtention du statut est pour certains un « déclic », d'autres ont besoin d'être particulièrement soutenus, car écrasés d'avance par leurs responsabilités à venir et les nombreuses démarches à effectuer dans le cadre de leur insertion. Les priorités diffèrent selon les personnes. Pour certaines d'entre elles, l'objectif premier sera de trouver un emploi, ce qui ne va pas de soi pour des personnes sans qualification professionnelle reconnue (avec le risque d'un travail pouvant générer un sentiment de déclassement, d'où nécessité de faire le deuil de certaines ambitions). Pour d'autres, il s'agira avant tout de trouver un logement, passer le permis de conduire...avec parfois un décalage entre désir et réalité, entre histoire passée et actuelle.

Lorsque les résidents se sont confrontés à la réalité - étape inévitable, mais essentielle pour faciliter et rendre leur intégration plus durable - et qu'ils ont réalisé un certain cheminement, alors, et à condition que la confiance se soit installée avec les membres de l'équipe, peut se mettre en place un travail d'accompagnement constructif.

EXEMPLE 2

Monsieur et Madame B

Lui, d'origine mixte abkhazo-géorgienne (père géorgien, mère abkhaze), médecin vétérinaire en république autonome d'Abkhazie ; elle, géorgienne d'origine yézide. médecin neurologue à l'hôpital de la capitale abkhaze.

Le conflit abkhazo-géorgien (1992-1994) les pousse à se réfugier à Tbilissi – capitale de la Géorgie - après avoir été chassés de leur maison et dû abandonner leurs biens.

Leur mariage en 1994 a généré pour eux un véritable ostracisme de la part de leurs familles et des autorités (refus du maire de Tbilissi d'enregistrer leur mariage, du fait que de leur différence ethnique).

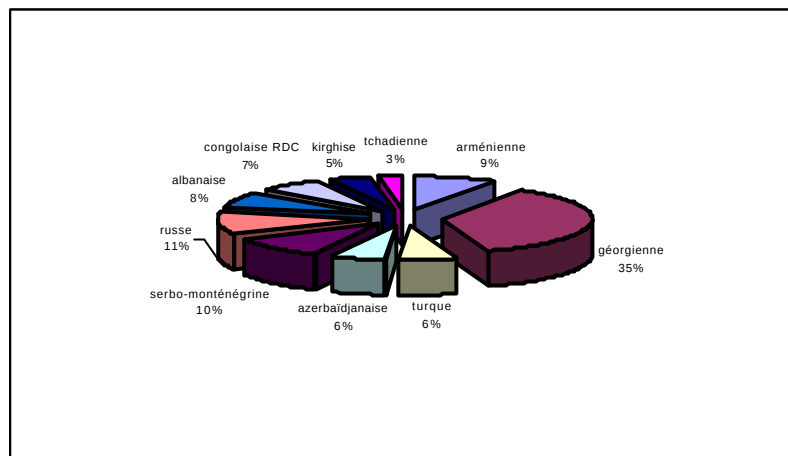
Lui, considéré comme traître, tant par les Abkhazes -car vivant avec une géorgienne- que par les géorgiens -car issu d'une région séparatiste-. Elle, craignant pour leur vie et celle de leurs deux enfants, car harcelés et menacés du fait de leurs origines. Lui et elle, décidés de fuir ce cauchemar permanent...

Entrés clandestinement en France en mai 2003, l'OFPRA a rejeté en octobre 2003 leur demande d'asile sans les avoir auditionnés. Le recours qu'ils ont ensuite formulé a abouti pour eux à l'obtention du statut de réfugiés politiques en novembre 2005...

Aujourd'hui, lui a obtenu un contrat aidé dans une association locale d'insertion ; elle exerce le métier de praticien attaché dans un hôpital local...

1.1.3 Nationalités accueillies au sein de l'établissement

Le graphique ci-dessous présente la répartition des nationalités accueillies dans l'établissement à la date du 31 décembre 2005, en CADA et CPH.



Ce graphique fait apparaître une prégnance de la demande d'asile d'origine européenne parmi la population prise en charge au CPAI, témoin le pourcentage élevé de ressortissants des pays de l'ex-URSS (66%), en particulier ceux de nationalité géorgienne d'origine kurde yézide¹¹. Ces derniers représentent en Géorgie un groupe ethno-religieux minoritaire. Après l'indépendance de la Géorgie (1991), et le retour d'un nationalisme exacerbé, les yézides se disent aujourd'hui victimes de discriminations, d'humiliations et de persécutions perpétrées par les géorgiens, y compris par les forces de l'ordre, d'où leur exil dans les pays d'Europe de l'ouest. Ils ont leur propre langue (le kurmanji, un dialecte kurde), leur culte et des situations professionnelles variées (livreur, garagiste, commerçant, juriste, médecin, vétérinaire,...).

Le fait d'être ressortissant de Géorgie n'est pas banal dans le contexte de la mise en œuvre en 2004 de la loi relative à l'asile. En effet, cette dernière introduit en droit français la notion de « pays sûr »¹². Dans la liste des pays établie par l'OFPRA, applicable depuis

¹¹ « Le Yézidisme est une religion syncrétique qui combine des éléments de zoroastrisme, de judaïsme, de christianisme et d'islam (...). Les Kurdes yézides de Géorgie sont des Kurdes qui ont fui les persécutions du gouvernement jeune-turc, au sein de ce qui était alors, entre 1914 et 1917, l'Empire Ottoman...». L'identité ethnique du groupe est assise sur des liens idéologiques eux-mêmes fondés sur le sang : on naît yézide, on ne peut le devenir volontairement. Le groupe est divisé en castes religieuses, les Cheiks, les Pirs, et non religieuses, les Murids. Plusieurs facteurs concourent à faire des Kurdes yézides un groupe fragilisé. Des stéréotypes négatifs... Une faible représentation...Un défaut de protection...Une culture affaiblie. »

Source : Rapport FIDH, *Les minorités ethniques en Géorgie*, n°412, avril 2005, pp 8-10.

¹² Voir annexe I : *Le droit d'asile, une réforme récente*

juin 2005 en France, apparaît la Géorgie. Pour les ressortissants de ce pays, l'admission au statut de réfugié politique devient de plus en plus difficile à obtenir, la probabilité pour eux d'être débouté étant forte. Par ailleurs, le concept de «pays d'origine sûr» a pour conséquence pour les ressortissants géorgiens de voir leur demande examinée selon une procédure spécifique, plus rapide et non assortie de droits sociaux¹³. Cette nouvelle mesure a aussi pour conséquence une nette diminution de la représentation de géorgiens au sein du CADA : en effet, toute demande prioritaire n'autorise plus le requérant à une admission en CADA. De 45 % à la date du 30 juin 2005, leur représentation est passée à 29 % au 31 décembre 2005.

EXEMPLE 3

Monsieur et Madame C

Monsieur et madame C. sont tous deux de nationalité géorgienne, d'origine yézide. Vivant à Tbilissi avec leurs deux enfants, Monsieur a perdu son emploi du fait de son origine.

Décidant de créer en 1995 sa propre entreprise, il fut dès lors victime de rackets et de violences physiques de la part de soi-disant fonctionnaires des services fiscaux, en fait des policiers de quartier.

Empêché de travailler normalement, et ne pouvant plus faire face aux exigences de ses persécuteurs, Monsieur C. a dû fermer son commerce. Travaillant ensuite avec son beau-frère, pour subvenir aux besoins de sa famille, l'assassinat de ce dernier les a entraîné dans une spirale de persécutions.

En effet, Monsieur C. a déposé plainte à la police afin de permettre retrouver et faire punir les auteurs de ce meurtre. Des menaces sur lui et sa famille devinrent systématiques pour le contraindre à retirer sa plainte (menaces verbales, blessures par arme blanche, menaces sur leurs proches,...).

Contraints de se cacher pour fuir ces représailles, ils entrent en août 2002 dans la clandestinité, puis décident de fuir leur pays.

C'est ainsi que la famille arrive clandestinement en France en novembre 2003 (les passeurs leur ont extorqué 5000 dollars, tarif pour quatre personnes). Leur demande d'asile est rejetée par l'OFPRA en mai 2004. Le recours qu'ils déposent ensuite est également rejeté, en août 2005, malgré le soutien d'un avocat. Une invitation à quitter le territoire français (IQTf) leur est notifiée en août 2004. Par crainte de nouvelles persécutions en cas de retour au pays, monsieur et madame C. sollicitent à nouveau leur admission au bénéfice de l'asile en formulant, en septembre 2005, une demande de réexamen de leur dossier. Celle-ci, effectuée en procédure prioritaire, sera suivie d'un deuxième rejet OFPRA (octobre 2005).

En décembre 2005, Monsieur et Madame C. quittent le CADA de Lure, car réorientés par décision de la CLA dans le dispositif départemental d'accueil d'urgence. La famille C. a aujourd'hui reçu la notification d'un arrêté de reconduite à la frontière.

¹³ A la différence des demandeurs admis en procédure normale, les requérants placés en procédure prioritaire ne se voient pas délivrer par les préfectures d'Autorisation Provisoire de Séjour (APS), ils ne perçoivent pas d'allocation d'insertion et n'ont pas droit à un hébergement en CADA. Enfin, en cas de rejet de leur demande d'asile par l'OFPRA, le recours devant la CRR n'est pas suspensif.

Après avoir cherché à définir la singularité des personnes accueillies au sein de l'établissement, je vais à présent m'attacher à situer les dimensions culturelle et organisationnelle du CPAI

1.2 La dimension institutionnelle

1.2.1 L'AHSSEA, association gestionnaire

L'Association Haut-Saônoise pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte est une association privée qui a été déclarée le 11/08/1945 à l'initiative du premier juge des enfants installé à Vesoul (70). Reconnue d'utilité publique par décret du 6 juillet 1962, elle assure la gestion du CPAI depuis le 5 avril 1988.

L'AHSSEA est régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, relative aux associations à but non lucratif, et par la convention collective du 15 mars 1966 ; elle est rattachée à l'UNASSEA. Son président est assisté par un conseil d'administration constitué de 24 membres (dont plusieurs personnes qualifiées du secteur médical et médico-social).

L'AHSSEA n'est pas une association de parents : ses administrateurs n'étant pas étroitement liés familialement avec les bénéficiaires, elle dispose de ce fait d'une latitude différente. L'association intervient dans trois domaines d'intervention :

- la prise en charge des enfants et des jeunes inadaptés, délinquants ou victimes
- l'éducation spécialisée, le soin et l'accompagnement des personnes handicapées,
- l'accueil, l'aide et l'insertion des adultes en grandes difficultés.

Cette polyvalence dans le champ social est une richesse, qui contribue à renforcer la reconnaissance de l'association comme force de proposition auprès des pouvoirs publics, administrations et collectivités territoriales dans les domaines de l'exclusion, du handicap et de l'inadaptation.

Incontournable dans le département, la stature et l'aura de son premier directeur, Marcel ROZARD, un pionnier de l'action sociale a également contribué à la reconnaissance des compétences techniques de l'AHSSEA sur le plan régional et national. Elle gère à ce jour 17 établissements et services et compte 386 salariés.

A l'image de la citation de Jean Anouilh, dont elle a fait sa devise —« il y aura toujours un chien perdu quelque part qui m'empêchera d'être heureux »-, l'association fait toujours référence à sa dimension philosophique «humaniste », indissociable de sa dimension technique.

1.2.2 Projet associatif et promotion des droits.

Comme affirmé dans son projet associatif, « la Sauvegarde est le rassemblement librement consenti de citoyens de toutes origines sociales, politiques et religieuses, mobilisés dans le cadre d'un engagement bénévole par le souci de la Personne dans toute son humanité. Ce qui compte pour eux, ce n'est pas le handicap, ce n'est pas le problème, mais **la Personne** »¹⁴.

En matière de promotion des droits des personnes, l'association a mené une réflexion ayant pour thème « la place de l'usager ». Cette problématique, débattue dans le cadre des instances associatives (bureaux et CA principalement), a permis de réaffirmer les valeurs partagées dans ce domaine par l'association. Ainsi, le Président de l'AHSSSEA annonçait lors de l'assemblée générale du 22 avril 2005 :

« Pour la Sauvegarde, l'essentiel, l'unique objet de son existence et de son action est ceux qui ont besoin d'aide, les usagers. La plupart des outils nouveaux proposés par les textes pour protéger les usagers existaient déjà dans nos établissements et services. Nous les avons étudié, y avons de nouveau travaillé, à nouveau élaborés, remis en forme en tenant compte des spécificités et des exigences nouvelles, et surtout en veillant à en conserver le sens ».

L'AHSSSEA entend défendre la place que la personne doit occuper au sein de la société, en tant que citoyen à part entière. En ce sens, l'association se veut garante de l'objectif fondamental de respect des personnes dans l'accompagnement au quotidien ; la commande donnée aux structures dont elle assure la gestion est de respecter, dans l'exercice de leurs missions, les droits des personnes qu'elles accueillent.

Pour la Sauvegarde, l'esprit de la loi est prépondérant, plus que la lettre. A partir de là, les outils réglementaires définis par la loi sont des moyens qui visent à favoriser la mise en œuvre des droits des usagers. Leur réalisation au sein de chaque établissement et service est donc originale et singulière, l'essentiel étant qu'ils s'inscrivent au niveau de chaque établissement et service dans le sens du projet associatif récemment formalisé. Soumis pour approbation au conseil d'administration, ils sont ensuite à « faire vivre » dans chaque structure.

Comme le souligne Patrick LEFEVRE, « articuler logique associative et logique d'établissement est un challenge mobilisateur. La transversalité et les projets partagés représentent l'expression du mouvement à condition que chacun puisse trouver son

¹⁴ Annexe II : *Le projet associatif de l'AHSSSEA*

niveau de participation et apporter sa pierre à la construction de l'édifice et de l'objectif communs »¹⁵.

1.2.3 Historique du CPAI

Historiquement, le CPAI appelé à l'origine « foyer des travailleurs migrants » a été créé en 1975 et n'était à l'époque qu'un CPH. La structure a accueilli des personnes réfugiées politiques dès 1976. Elle était gérée par l'Association Gestionnaire du Foyer des Travailleurs Migrants. En 1987, des incidents graves et répétés au centre provisoire d'hébergement conduisent le préfet de Haute-Saône à décider la fermeture administrative temporaire de l'établissement.

Simultanément, il sollicite l'AHSSEA, via le directeur de la DDASS de l'époque, pour un audit technique et financier de la part de l'association. Au vu du rapport qui concluait à la viabilité du CPH, mais aussi à l'obligation de le séparer du Foyer des Jeunes Travailleurs avec lequel il avait gestion commune, le préfet demanda à l'AHSSEA de prendre en charge la procédure de réouverture de l'établissement et sa gestion.

Cette demande fit l'objet de longs débats : gérer un centre de réfugiés politiques relevait-il de l'objet social de l'Association ? La réponse fut clairement « oui ». Parce qu'il s'agissait de public marginalisé, en difficulté. Parce qu'il s'agissait de familles, le plus souvent avec enfants eux-mêmes potentiellement inadaptés et qu'une aide et un soutien en amont apparaissaient tout à fait comme une des préoccupations normales de l'Association. Cette dernière accepta donc la responsabilité du CPH, mais malgré les demandes réitérées de la municipalité de Lure, refusa de prendre en charge le Foyer des Jeunes Travailleurs. C'est ainsi qu'a été passé le 5 avril 1988 une convention entre l'état et l'AHSSEA dans le cadre du dispositif national d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile (DNA).

Depuis la circulaire du 19 décembre 1991, on différencie la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés : les centres d'accueil pour demandeurs d'Asile (CADA) sont créés. En 1991, l'appellation « Centre Provisoire d'Accueil et d'Insertion (CPAI) » est donnée à la structure définissant ainsi la double action, à la fois auprès des demandeurs d'asile et des réfugiés.

En 2000, le CADA obtient une extension de 10 places au sein même du CPAI (qui avait jusqu'alors un agrément pour 30 personnes) et en 2002, une extension de 30 places avec la création d'une annexe.

¹⁵ LEFEVRE P., *Guide de la fonction de directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*, 2^{ème} édition, 2003, p. 30

1.3 La dimension organisationnelle

1.3.1 Une structure, deux offres de services.

Le CPAI est l'unique structure départementale ayant cette habilitation spécifique, ce qui est un réel point fort. Elle est également une des rares en France à bénéficier du double agrément CADA et CPH, originalité qui s'explique par l'histoire de l'établissement qui n'hébergeait que des réfugiés pour ensuite, à la demande de la Préfecture, étendre son accueil aux demandeurs d'asile.

Aujourd'hui, le CPAI est implanté sur 2 sites, distants de 35 kilomètres l'un de l'autre. Il comprend les équipements suivants :

- Ville de LURE : un immeuble de 4 étages. L'organisation des locaux et la modularité des espaces sont en adéquation avec l'accueil des familles, de compositions variables. Plusieurs pièces (12 m² environ) sont mises à disposition des familles, en fonction de leurs compositions. Elles partagent des locaux communs : cuisine, sanitaires et buanderie
- Ville de SAINT LOUP sur SEMOUSE : hébergement de type éclaté réparti sur six appartements - 2 à Saint-Loup même et 4 dans deux communes environnantes -, les bureaux de cette annexe étant également situés à SAINT-LOUP. Cette formule d'hébergement présente des avantages (en terme notamment d'insertion des personnes), mais aussi des difficultés (en particulier en terme d'accompagnement, les familles étant tributaires du service pour l'essentiel des déplacements du fait d'un réseau de transports publics très restreint).

1.3.2 Les missions de l'établissement

Le CPAI est constitué de deux services :

- Le **CADA** d'une capacité de 70 places réparties de la façon suivante :

. 40 en hébergement collectif, à LURE

. 30 en habitat éclaté, Sur le secteur de SAINT-LOUP SUR SEMOUSE

Structure d'accueil régie par la circulaire MES/DPM n°2000 170 du 29 mars 2000 relative aux missions des CADA, celle-ci assure l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile durant toute la durée de la procédure d'examen de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié devant les instances compétentes (OFPRA et CRR), y compris le mois suivant une notification de rejet définitif. Le service est également chargé d'assurer l'accompagnement administratif, social et médical des résidents, et de

proposer des animations adaptées à cette période d'attente ainsi que de la scolarisation des enfants.

Comme l'indique Hélène FURNON-PETRESCU, chef du bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés à la DPM, « en permettant un accompagnement social adapté et un suivi de la procédure administrative, l'accueil dans les CADA répond aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile. Cette spécialisation des CADA explique les règles dérogatoires auxquelles ils obéissent, notamment en matière d'admission ou d'insertion (ils n'exercent pas de mission d'insertion à l'égard de ce public placé dans une situation transitoire et relevant de critères juridiques bien déterminés), se distinguant ainsi des CHRS dont ils forment un sous-ensemble »¹⁶.

- Le **CPH**, d'une capacité de 30 places, est régi par la circulaire MATVI/DPM n° 96.699 du 14 novembre 1996 relative au fonctionnement des CPH. Ce service a pour mission de procurer les moyens nécessaires à une primo-insertion dans la société française des personnes reconnues réfugiées et de leur famille. Ceux-ci sont hébergés au titre de l'aide sociale à l'Etat. L'accompagnement social est individualisé et concerne les domaines suivants : la vie quotidienne et familiale, la régularisation administrative et constitution des dossiers d'accès aux droits, le suivi médical, la formation linguistique, l'insertion socioprofessionnelle, la recherche d'un logement adapté, suivi familial,...

La prise en charge s'entend pour une période de six mois. Elle peut être éventuellement prolongée jusqu'à six mois, après accord de la DDASS, sur demande motivée du requérant et de la direction.

1.3.3 Le cadre budgétaire

Le CPAI est un établissement de compétence Etat, c'est la DDASS de Haute-Saône (70) qui, à l'échelon départemental, en est l'autorité de contrôle. La Direction de la Population et des Migrations (DPM), administration qui dépend du Ministère des Affaires Sociales, en assure le financement sous forme d'une dotation globale de financement ¹⁷.

¹⁶ FURNON-PETRESCU H. *La prise en charge sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le cadre de la réforme du droit d'asile*, in Revue française des Affaires sociales, oct-déc. 2004, n°4, pp.199-203.

¹⁷ Selon les dispositions du décret 88-279 du 24 mars 1988.

A) Les moyens financiers

Pour 2006, la DGF a été fixée à 942361 €, répartis en deux budgets différenciés : le budget CADA qui s'élève à 639481 euros et le budget CPH d'un montant de 302880 euros.

Cette dotation représente une progression de 3,37 % comparée à l'année 2005 où la DGF était de 911666 euros (cette dernière était déjà pour sa part en progression de 3,70 % en comparaison avec 2004 -DGF de 879103 €-). Cette répartition budgétaire CADA/CPH, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, résulte de la nouvelle organisation du dispositif de formation linguistique des étrangers, dans le cadre de la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). En effet, je dois ici mentionner que le budget intitulé « formation », spécifique au financement de la formation linguistique dispensée jusqu'alors en CPH, a été supprimé à cette date. Il autorisait la prise en charge budgétaire du poste de la formatrice qui dispensait dans l'établissement des cours de français aux personnes réfugiées statutaires. La formation linguistique proposée était alors reconnue comme partie intégrante de la prise en charge, ce qui désormais n'est plus le cas.

Face à cette décision unilatérale, l'AHSSSEA s'est battue pour maintenir l'emploi de la formatrice en sollicitant l'intégration de ce poste au sein du CPH. Cette demande a été prise en compte par les autorités de contrôle dans le cadre du budget 2005.

Sur le plan des ressources, les demandeurs d'asile hébergés au CADA perçoivent l'allocation sociale globale (ASG) qui leur permet de faire face à leurs dépenses inhérentes à la vie quotidienne (nourriture, vêtements, hygiène et premiers soins)¹⁸.

Quant aux résidents réfugiés statutaires, au même titre que tout résident hébergé en CHRS, ils contribuent financièrement à leur prise en charge (article L.345.1 du CASF). La participation de ces personnes bénéficiaires de l'aide sociale est déterminée par l'arrêté du 13 mars 2002. Elle tient compte de leurs ressources, vise seulement les frais d'hébergement et d'entretien et ce, dans un but pédagogique (et non budgétaire).

B) Une activité soutenue.

Le tableau ci-dessous nous permet de constater que le CPAI bénéficie d'un réel atout : un taux d'occupation élevé en CADA en comparaison au taux d'occupation national moyen¹⁹.

¹⁸ L'ASG est calculée en fonction de la composition familiale. A titre d'exemple, elle s'élève à 220 euros pour une personne seule, et à 560 euros pour un couple avec trois enfants.

¹⁹ Source ANAEM, *Etat du DNA en 2005*. Au 31 décembre 2005, Le taux d'occupation des CADA sur le territoire national est de 92,6 %.

Tableau n°1 : reflet de l'activité en 2003, 2004 et 2005.

	2003		2004		2005	
	Journées réalisées	Taux d'occupation	Journées réalisées	Taux d'occupation	Journées réalisées	Taux d'occupation
CADA	23 981	93,86 %	25 047	98,03 %	22516	96,30
CPH	10 023	91,53 %	9 979	91,13 %	9104	90,86
Total CPAI	34 004	93,16 %	35 026	95,96 %	31620	94,67%

Celui-ci est le reflet d'une demande soutenue d'admissions en 2004 et 2005. Dans le cadre des négociations budgétaires avec l'autorité de tarification, il est admis que ce taux soit de 90 %, seuil tenant compte des délais d'entrées et sorties des résidents. Ces délais peuvent être plus ou moins important entre le départ d'une famille et l'installation concrète d'une autre nouvellement admise, selon que les admissions relèvent d'attributions dites « nationales » ou « locales ».

En ce qui concerne le CPH, le taux d'occupation reste relativement stable d'une année sur l'autre. Celui-ci reste tributaire d'une part d'un turn-over plus élevé qu'en CADA, et d'autre part de l'acceptation ou du refus des familles de leur orientation à Lure. En cas de refus par celles-ci de la solution d'hébergement que leur propose l'ANAEM, il faut attendre la commission suivante pour qu'une nouvelle admission soit proposée au service, d'où des accueils qui peuvent s'échelonner davantage.

1.3.4 Effectifs du personnel

Une équipe pluridisciplinaire de 17 personnels (11 femmes / 6 hommes)²⁰-représentant un total de 13,20 ETP- est chargée au quotidien de la mise en œuvre des missions de l'établissement. Au niveau quantitatif, le ratio d'encadrement, compte tenu de la capacité d'accueil de 100 personnes, est de 0,13 : il est dans la moyenne des ratios en vigueur au plan national dans cette catégorie de structures. Le niveau de qualification est pour sa part relativement élevé, à l'image du secteur éducatif constitué par 7 personnels qualifiés : 2 éducatrices spécialisées, 1 monitrice-éducatrice, 3 animateurs socio-éducatifs et 1

²⁰ Voir annexe III : *Tableau des effectifs du personnel du CPAI*

technicienne de l'intervention sociale et familiale. La création en avril 2002 du CADA annexe de Saint-Loup, qui hors équipe-cadres est constitué de quatre salariés, associée au renouvellement récent d'une partie de l'équipe éducative, fait que l'équipe s'est renouvelée dans une proportion de 50%. Cette évolution confère incontestablement une dynamique nouvelle qui, par voie de conséquence, donne un lieu à un questionnement intéressant sur les pratiques institutionnelles dans le cadre du travail d'actualisation du projet mené actuellement. En revanche l'expertise de certains membres de l'équipe est à développer, en particulier celle de deux référents CADA qui découvrent (depuis avril et septembre 2005, dates de leur embauche) les spécificités de ce type d'accompagnement. L'un d'eux, à ce propos, va entrer en formation d'éducateur spécialisé à compter de septembre 2006.

Cet aspect qualitatif, allié à un nécessaire besoin de perfectionnement professionnel, est de toute évidence un atout sur lequel je m'appuie pour mobiliser l'ensemble de l'équipe pluridisciplinaire autour des projets existants et à venir.

1.3.5 Une équipe de direction complémentaire

Depuis les débuts de ma collaboration avec l'association de sauvegarde (juin 1992), j'ai pu constater cette volonté permanente du CA et de la direction générale de s'appuyer sur ses directeurs pour mettre en œuvre dans les structures qu'elle gère un accompagnement à dimension humaine, cohérent et surtout au service des besoins de ses usagers. Pour l'association, les directeurs sont les interfaces de la politique associative, leur mission étant notamment de construire une identité institutionnelle forte et de faire vivre les projets d'établissements. En revanche, je regrette que la définition de mes délégations de directeur-adjoint ne me permette pas de participer aux réunions ou groupes de travail des directeurs, les délégations étant au sein de l'association très centralisée et hiérarchisée. En effet, si tous les cadres hiérarchiques et fonctionnels ont été associés à la démarche d'évaluation interne initiée début 2006, aucun des directeurs-adjoints et chefs de service des structures gérées par l'AHSSEA n'ont été invités à participer directement aux débats et réflexions menés précédemment au niveau associatif concernant la mise en œuvre des outils de la loi 2002-2. Je n'ai également pas délégation sur le plan budgétaire : la comptabilité est centralisée au siège de l'association, et c'est la directrice qui ordonne les dépenses et propose le budget prévisionnel.

Au CPAI, l'équipe de direction est constituée d'un binôme directrice / directeur-adjoint. Comme la plupart des cadres de l'association, la directrice et moi-même sommes de formation initiale « éducateur spécialisé » (prégnance accordée à l'éducatif pour l'exercice des fonctions de cadres dans l'association). Une bonne connaissance réciproque de nos

compétences, issue également d'une précédente collaboration dans une autre structure de l'AHSSEA, facilite notre travail. Si notre manière de diriger est forcément différente car liée à nos personnalités et nos expériences distinctes, nous sommes soucieux d'agir en complémentarité et ce, dans le respect des choix stratégiques préalablement définis. Deux temps hebdomadaires de travail font l'objet d'échanges d'informations, d'analyse du fonctionnement, de préparation des réunions et de définition de notre stratégie de direction.

Remplaçant permanent de la directrice, je suis plus particulièrement chargé de l'organisation générale et du fonctionnement au quotidien de la structure (sécurité des personnes et des biens ; coordination des activités des deux services, gestion du personnel, ...). J'ai également la responsabilité de conduire les différents projets menés : à titre d'exemple, le travail d'élaboration des outils définis par la loi de rénovation sociale, que nous menons depuis janvier 2004 m'a permis de conduire et d'animer des groupes de travail intra-muros auxquels participent tous les personnels.

1.3.6 Spécificités de la prise en charge.

A) L'admission

Le CPAI fait partie du Dispositif National d'Accueil (DNA)²¹ qui regroupe 239 établissements de type CADA (soit 17233 places) et 27 centres CPH (1023 places) sur l'ensemble du territoire. C'est l'ANAEM²², établissement public administratif créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui est chargée de l'animation et de la coordination du DNA par délégation de l'Etat.

A ce titre, cet établissement assure le secrétariat de la Commission Nationale d'Admission (CNA), l'acheminement des demandeurs d'asile et des réfugiés admis par cette commission et le suivi statistique du fonctionnement des centres d'accueil relevant du DNA : transits, CADA et CPH.

Complémentairement au rôle de régulation de l'ensemble du dispositif assuré par la CNA, la gestion des admissions en CADA est depuis le 1^{er} janvier 2004 confiée aux DRASS chargées, sous l'autorité du préfet de région, de l'organisation de ce dispositif. J'ai pu, lors

²¹ Source ANAEM, *Etat du DNA des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2005*

²² Décret n°2005-381 du 20 avril 2005, définissant l'organisation générale, administrative et financière de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations. L'ANAEM, qui a fusionné les moyens de l'Office des Migrations Internationales (OMI) et du Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE), est chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France.

d'un stage réalisé à la DRASS de Franche-Comté ((janvier à juin 2004) dans le cadre de ma formation CAFDES, participer à la préparation de l'application des nouvelles dispositions et mieux comprendre certains aspects de cette réorganisation du DNA autour d'un système régionalisé. Pendant ce stage également, j'ai eu l'opportunité de mesurer les difficultés de mise en œuvre du pilotage régional du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, notamment au regard des quotas de répartition imposés pour l'ensemble du territoire. En effet, la circulaire du 19 décembre 2003 fixait des quotas régionaux définis en croisant la capacité d'hébergement en CADA et le taux du flux régional de la demande d'asile.

Selon les remarques des DDASS des quatre départements comtois, la péréquation définie à l'époque ne correspondait ni à la réalité des flux d'accueil ni aux besoins du terrain ²³.

Des critères d'éligibilité et de priorité d'admission ont été définis par la DPM comme suit :

- Les personnes primo-arrivantes et en début de procédure (APS de moins de 6 mois)
 - Les personnes en situation de fragilité particulière : situation familiale, présence d'enfants en bas-âge, jeunes majeurs isolés en danger, personnes ayant une pathologie reconnue, mais ne nécessitant pas un accueil médicalisé.

En ce qui concerne les admissions en CPH, seule l'ANAEM décide des personnes qui peuvent bénéficier d'une place d'hébergement, et oriente celles-ci en fonction des places disponibles.

Complémentairement à ceux énoncés précédemment, les critères d'admission en CPH sont :

- Etre reconnu réfugié depuis un an au plus
- Etre conjoint ou enfant d'un réfugié bénéficiaire d'un regroupement ou rapprochement familial officiel, et avoir déposé une demande d'asile.

Au final, c'est donc par ces deux canaux – « national » et « local »-que nous parvenons les propositions d'accueil des personnes orientées au CPAI. Chaque fin de mois,

²³ Circulaire DPM/ACI 3 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 dans les CADA. Pour la région Franche-Comté, ce quota a été initialement fixé à 80 places sur 525 réservées aux demandeurs d'asile qui ont déposé une demande d'autorisation provisoire de séjour dans la région, les places restantes étant mises à disposition de la commission nationale d'admission (Sources DRASS ; décembre 2005). Une note d'instruction n° DPM/AC13/2006/31 du 20 janvier 2006 a modifié cette répartition : le contingent national est porté à 30 %, 70 % étant donc régulé au niveau régional. Concrètement, pour le CPAI, 21 places sont donc réservées au « national » ; 49 places relèvent quant à elles d'une péréquation interdépartementale (7 places sont réservées à l'ensemble de la Région, 42 places sont attribuées au niveau de la Commission Locale d'Admission).

l'établissement adresse au secrétariat de la CNA, à la DRASS ainsi qu'à la DDASS une fiche de liaison pour informer ces instances des places disponibles.

B) L'accompagnement

En CADA est proposé l'accompagnement des demandeurs d'asile sur le plan social et juridique pendant l'instruction de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié : **mission d'adaptation.**

Le CPH a quant à lui mission d'accompagner les réfugiés statutaires vers un projet global d'autonomie : **mission d'insertion sociale et professionnelle durable.**

Pour mieux caractériser les grands axes de cet accompagnement, je traduirais ces derniers sous forme de tableau synthétique, de la manière suivante :

Tableau n°2 : les grands axes de l'accompagnement des résidents.

En CADA	En CPH
Suivi des procédures de demande d'asile (OFPRA / CRR)	Concrétisation du projet de vie en France
Découverte de la langue et des usages français	Apprentissage de la langue française
	Recherches d'emploi, de formation
	Recherches de logement
Dans les deux cas	
Régularisation des démarches administratives	
Suivi médical et/ou psychologique	
Suivi scolaire des enfants	
Adaptation à un nouvel environnement	
Organisation d'animations culturelles et de loisirs	
Soutien dans la vie au quotidien	

En résumé,

Le CPAI accueille un public d'une grande diversité, mais dont le dénominateur commun est d'être meurtri par un exil forcé : tant les personnes demandeuses d'asile que celles réfugiées statutaires ont cette quête de protection, de sécurité et de dignité qu'elles n'ont pu obtenir dans leur pays d'origine. Les résidents attendent de leur passage dans l'établissement un soutien et un accompagnement qui leur permettra de recouvrer leurs droits fondamentaux, mais également de se préparer à une vie possible dans ce pays où ils sont arrivés. Seule structure du département de Haute-Saône ayant la double habilitation CADA/CPH, j'ai pu constater que l'établissement est bien repéré dans son environnement et reconnu pour ses savoir-faire. L'histoire mouvementée qui fut la sienne dans les années 80, et qui a beaucoup terni son image, est aujourd'hui révolue. La gestion de l'établissement par l'AHSSEA -association reconnue par les autorités de contrôle pour ses valeurs et son expertise- est un réel atout pour la pérennité de l'établissement. Le projet associatif de l'AHSSEA s'inscrit pleinement en cohérence avec les attendus des politiques sociales dans le domaine de la mise en œuvre des droits des personnes. L'équipe pluridisciplinaire, dans le cadre notamment de l'actualisation du projet d'établissement, s'est engagée avec motivation dans un travail de réflexion et de remise en cause des pratiques professionnelles actuelles et ce, dans le respect de la singularité des résidents du CPAI.

Après la mise en évidence de l'identité spécifique du CPAI, je propose dans le chapitre suivant de montrer en quoi la promotion des droits des personnes est pour moi un axe majeur du management. Je vais tenter d'en mesurer les enjeux avant d'analyser la situation où nous en sommes dans la mise en œuvre des outils garantissant les droits des personnes que nous accompagnons au quotidien.

2 LA PROMOTION DES DROITS : UN AXE MAJEUR DE MANAGEMENT AU CPAI.

2.1 Le droit d'asile : la raison d'être des résidents du CPAI

2.1.1 Définition

Etymologiquement, le mot asile est emprunté au latin *asylum*, hellénisme. Le grec *asulon* signifie « lieu sacré », et son dérivé *asulia* correspond à un privilège juridique accordé à une personne par des cités étrangères, qui la mettaient en sûreté, elle et ses biens... La langue classique (av. 1660, Scarron) l'étend encore à « lieu quelconque où l'on peut se mettre à l'abri d'un danger », avec en outre une valeur abstraite, « défense, sauvegarde ».²⁴

La définition juridique que donne Gérard CORNU de l'asile politique est « l'accès accordé à une personne poursuivie, d'un lieu ou d'un territoire où elle ne peut plus l'être (protection généralement limitée aux poursuites dirigées contre les infractions politiques) »²⁵.

Le droit d'asile a pour corollaire celui de solliciter le statut de réfugié.

Comme nous le rappelle fort justement Luc LEGOUX, « L'asile est une immigration d'un type bien particulier. Ses racines ne sont ni les convenances personnelles, ni les contraintes naturelles, ni même la famine, ce sont des contraintes sociales. Les réfugiés fuient la violence de leurs semblables. Ce qui est en cause, c'est l'organisation des hommes en société, la politique au sens premier du terme »²⁶.

En France, le droit d'asile est un droit fondamental, inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946 (ce dernier étant cité en référence du préambule de la Constitution de 1958) :

« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile, il existe aujourd'hui en France trois types de protection : le statut de réfugié, la protection subsidiaire et le statut d'apatride²⁷.

²⁴ in LE ROBERT, Dictionnaire historique de la langue française, 2000

²⁵ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Vendôme, PUF, 1994, p.35.

²⁶ GUILLON M., LEGOUX L., MA MUNG E., *l'asile politique entre deux chaises*, Paris, L'Harmattan, 2003, p.5

²⁷ Voir annexe IV : Les formes de protection accordées par la France.

L'OFPRA nous indique dans son rapport d'activité annuel qu'au 31 Décembre 2005, le nombre de demandeurs d'asile en France était de 59221, soit une baisse de 9,7 % par rapport à l'année 2004 ²⁸. La France - pour la deuxième année consécutive - rejoint ainsi la tendance observée en Europe depuis quatre ans.

2.1.2 Cadre juridique

Compte tenu de l'émergence récente d'un nouveau cadre législatif, il nous paraît opportun, pour une meilleure compréhension de ce droit, d'en resituer l'évolution chronologique des principaux textes sur lesquels se fondent les missions du CPAI de LURE.

A) Les textes internationaux

La demande d'asile est, sur le plan international, encadrée par les principaux textes suivants :

- La Convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés (aujourd'hui ratifiée par 134 Etats), laquelle stipule que « le terme **réfugié** s'appliquera à toute personne : qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».
- Le protocole de New -York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés qui, en ouvrant le champ d'application de la convention de Genève aux pays non-européens, édicte une définition universelle du réfugié.
- La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

Ces trois textes fondateurs sont aujourd'hui complétés par plusieurs règlements ou directives européennes, notamment :

²⁸ Source: rapport d'activité 2005 de l'OFPRA. Pour mémoire, ce chiffre était de 62000 au 31/12/2003 et de 65600 au 31/12/2004. « Malgré cette baisse de la demande d'asile globale, la France demeure le premier pays européen destinataire de demandeurs d'asile devant l'Allemagne, la Grande Bretagne et l'Autriche.

- Le règlement du Conseil de l'UE (Règlement Dublin II) du 18 février 2003²⁹, qui établit les principes et pratiques de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'union européenne par un ressortissant d'un pays membre. Ainsi, une préfecture peut demander au pays de transit de traiter la demande d'asile.
- La directive 2003/09/CE du Conseil de l'UE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, laquelle préconise que tout demandeur doit avoir accès à une allocation de survie³⁰ tout au long de sa procédure.
- La directive dite «procédure» adoptée le 1^{er} décembre 2005 par le Conseil européen, qui servira de référence pour l'élaboration d'une procédure d'asile unique d'ici 2010.

B) Les textes nationaux

Sur le plan national, nous citerons bien sûr le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, mais également deux textes récents réformant la réglementation sur l'asile et le droit commun des étrangers, à savoir

➤ la loi n° 2003-1176 du 10 Décembre 2003 relative au droit d'asile, modifiant la loi n° 52-893 du 25 Juillet 1952. Cette loi a profondément réformé les modalités de l'asile en France. Si son objectif prioritaire est de réduire les délais d'instruction des demandes d'asile, elle marque la volonté d'unifier le dispositif de l'asile.

Deux décrets récents complètent ce texte :

- Le 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 des étrangers en France
- Le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'OFPRA et à la CRR.

²⁹ Ce règlement remplace la Convention de Dublin signée le 15 juin 1990, qui a succédé au dispositif prévu dans les accords de Schengen du 14 juin 1985, relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières.

³⁰ En France, il s'agit de l'allocation d'insertion (qui sera prochainement dénommée Allocation Temporaire d'Attente). Celle-ci n'est versée que pendant 365 jours, et les personnes concernées par une procédure prioritaire en sont exclues.

➤ La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, qui modifie principalement le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

2.1.3 La procédure.

C'est l'O.F.P.R.A., établissement public national situé à FONTENAY-SOUS-BOIS (Val de Marne), qui instruit en France toutes les demandes d'asile. L'Office recueille les dossiers³¹, en vérifie les éléments d'information et convoque les requérants à des entretiens. Si la demande d'asile est acceptée, la personne obtient le statut de réfugié politique, ce qui l'autorise alors à résider sur le territoire national (possibilité d'accueil en Centre Provisoire d'Hébergement - CPH - ou insertion en milieu ordinaire).

Si la demande est rejetée, la personne a la possibilité de faire appel de cette décision auprès de la Commission des Recours des Réfugiés (C.R.R.). Si ce recours aboutit positivement, il devient synonyme d'obtention du statut. Dans le cas contraire, le requérant est débouté. Le cas échéant, l'accueil de la personne ne relève plus du dispositif CADA, réservé aux primo-arrivants dont la demande est en cours d'examen. Par ailleurs, une personne déboutée se trouve dans la situation de devoir quitter le territoire.

2.1.4 Analyse des procédures concernant les résidents du CPAI.

J'ai réalisé une étude des délais de procédure concernant les demandes d'asile menées à leur terme entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2005. Celle-ci met en évidence un raccourcissement important des délais d'instruction sur ces six dernières années, et notamment depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 du nouveau dispositif législatif. Cette évolution, traduite dans le tableau ci-dessous, renforce de facto l'identité du CPAI en tant qu'espace de passage dans la mesure où elle accélère « mécaniquement » le flux des personnes accueillies. L'accentuation du taux de rotation des places au sein de l'établissement a pour première conséquence de réduire le temps de séjour des résidents ; leurs attentes, leurs besoins, vont donc s'en trouver modifiés. Par voie de conséquence, elle impactera les modalités d'accueil et de prise en charge et donc l'organisation institutionnelle : réduction du temps d'hébergement des résidents, augmentation des situations annuelles (nouveaux dossiers, rendez vous médicaux

³¹ Voir annexe IV : *Les étapes de la procédure d'asile sur le territoire.*

multipliés, incidences budgétaires conséquentes sur les comptes transports des résidents, frais de traductions,...).

Tableau n°3 : synthèse des durées moyennes de procédure menées à leur terme sur la période 2000-2005

	Procédures OFPRA		Procédures CRR		Procédures OFPRA /CRR	
	nombre	durée totale moyenne	nombre	durée totale moyenne	nombre	durée totale moyenne
2000	3	610 jours	3	265 jours	3	875 jours
2001	18	419 jours	11	330 jours	18	620 jours
2002	21	386 jours	17 (2 en cours)	340 jours	19 (2 en cours)	698 jours
2003	20	246 jours	12 (1 en cours)	330 jours	18 (1 en cours)	476 jours
2004	30	157 jours	27 (1 en cours)	295 jours	27 (1 en cours)	454 jours
2005	13 (2 en cours)	220 jours	8 (3 en cours)	141 jours	10 (5 en cours)	322 jours

Si les chiffres semblent parler d'eux-mêmes, il faut toutefois nuancer ceux concernés par des procédures encore en cours actuellement (2004 en particulier, avec 1 procédure CRR et surtout 2005 avec 5 procédures encore en cours). Ceci précisé, force est de constater que la durée moyenne de procédure OFPRA n'a cessé de diminuer ces dernières années. De 610 jours en 2000, celle-ci est passée à 220 jours en 2005. Un indicateur observé en 2004 : celui de la durée de procédure la plus courte de ces 5 dernières années : 14 jours.

La durée de procédure CRR moyenne a également enregistré de baisse significative : de 265 jours en 2000 – avec un pic à 340 jours en 2002- elle est passée à 141 jours en 2005.

Au final, nous observons une tendance globale à la baisse des procédures OFPRA / CRR puisqu'elles sont passées de 875 jours à 322 jours en six années .

Cette évolution est conforme à la volonté de l'Etat qui s'est fixé pour objectif de ramener le délai d'instruction des dossiers par l'OFPRA à deux mois. Cet objectif est sur le terrain loin d'être atteint. En effet, concrètement, sur 24 procédures engagées par les résidents du CPAI sur les six premiers mois de l'année 2006, seules deux ont été jusqu'alors

examinées par l'OFPRA et une seule dans le cadre d'une procédure complète (OFPRA/CRR).

A noter enfin que le raccourcissement des délais, à condition qu'il ne nuise pas à la qualité et l'équité, a également été souhaité par les associations et tous les acteurs oeuvrant pour la défense du droit d'asile dans le sens d'atténuer pour les demandeurs d'asile l'attente et ses effets désastreux.

2.1.5 Analyse du taux global d'accès à une protection.

A) Eléments statistiques

En 2005, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, 26% des requérants hébergés au CPAI ont été placés sous protection (statut de réfugié politique ou protection subsidiaire).

Tableau n° 4 : taux d'admission à une protection sur la période 2000-2005

	Obtention d'une protection	Rejet de la demande	Autres
2000	0 %	50 %	50 % (départ en cours de procédure)
2001	48 %	33 %	19 % (arrêt de la procédure)
2002	29 %	62 %	9 % (attente de réponse)
2003	46 %	36 %	18 % (départ en cours de procédure/ attente de réponse)
2004	44 %	53 %	3 % (attente de réponse)
2005	26 %	40 %	34 % (attente de réponse)

Ce bilan établi, à partir de la synthèse des procédures OFPRA / CRR engagées par les résidents du CADA nécessite plusieurs commentaires.

Dans son rapport d'activité, l'OFPRA précise qu'il a admis sous protection 4184 demandeurs, soit un taux d'accord en première instance de 8,2 %, contre 9,3 % en

2004.³² Si comparativement le taux de reconnaissance enregistré au CPAI est supérieur aux chiffres nationaux, il reste inférieur aux statistiques enregistrées sur le plan national par FTDA concernant les personnes accueillies en CADA qui est, selon cette association, de 57 %.

« Les personnes hébergées en CADA font figure de privilégiées au regard de l'accès aux droits, tout particulièrement de l'accompagnement social et administratif et *in fine* de la chance d'obtenir le statut » nous expliquent pour leur part Frédérique BOURGEOIS, Sophie EBERMAYER et Mélanie SEVIN³³. Et de poursuivre : « Le bilan 2003 du DNA montre ainsi que 60% des personnes sorties de CADA avaient obtenu le statut de réfugié . Même si d'autres raisons peuvent expliquer le fort taux d'obtention de statut en CADA, notamment les critères d'entrée, il n'en reste pas moins que l'accompagnement contribue pour une part non négligeable dans les résultats d'obtention du statut ».

Dans le contexte actuel de restriction d'accès au droit d'asile, je constate une multiplication du nombre de rejets : 53 % en 2004, les chiffres actuels pour 2005 font état de 40% (données à interpréter avec nuances du fait que 34 % des procédures engagées en 2005 sont encore en cours).

A noter enfin que sur les 25 procédures engagées en 2006, à la date du 31/07/2006, 14 requérants ont été auditionnés par l'OFPRA. Trois d'entre eux ont obtenu une réponse négative de l'Office (nationalités russe et kazakhe). Par contre, un résident originaire du Congo RDC a pour sa part été reconnu réfugié après convocation par la CRR.

B) Les nationalités des requérants : un élément clé

Tenir compte de l'origine géographique des résidents est essentiel. En effet, les taux d'accord sont différents selon les nationalités. Ainsi, les demandeurs russes d'origine tchétchène ou turcs d'origine kurde, les personnes originaires de la République Démocratique du Congo ou du Rwanda obtiennent plus souvent le statut de réfugié comparativement aux résidents originaires des pays de l'ex-URSS (Géorgie, Arménie,

³² Source: *rapport d'activité 2005 de l'OFPRA*.

Pour mémoire, ce chiffre était de 9,8 % en 2003. 8,2 % est en valeur absolue le taux de reconnaissance le plus faible depuis 20 ans. Si le taux global d'admission (somme des décisions d'accord de l'OFPRA et des décisions d'annulation de la CRR) passe de 16,6% à 26,9 %, ce paradoxe s'explique, selon l'OFPRA, « par la hausse de 94 % du nombre de décisions d'annulation de la CRR (portant sur des dossiers antérieurement traités par l'Office) consécutives à l'opération de résorption des recours en instance, effectuée au cours de 2005 ». Ce taux se situait à 20,07% en 2001 et à 30,7% en 1993.

³³ BOURGEOIS F., EBERMAYER S. et SEVIN M. *L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs* in *Revue française des Affaires sociales*, oct.-déc. 2004, n°4, pp.205-221

Azerbaïdjan,...). Ces dernières représentent actuellement 67 % de la population accueillie au sein du CADA. A l'exemple des géorgiens - la Géorgie est désormais reconnue « pays sûr » par l'OFPRA -, les ressortissants de ce pays sont quasi systématiquement déboutés. D'où une nécessaire prudence d'interprétation de ces chiffres.

C) **Autres éléments d'analyse**

Si en théorie un demandeur d'asile accueilli en CADA a plus de chance d'obtenir le statut, ne perdons pas de vue que l'élément prioritaire pour l'obtention de ce « sésame » tant espéré reste -complémentairement au contexte géopolitique du pays d'origine- la substance et la consistance du dossier (argumentaire précis, éléments fondés, preuves si possible matérialisées...).

Cette étape est primordiale pour deux raisons

- Pour qu'il soit enregistré par l'OFPRA, le dossier doit être rédigé en français, puis déposé et envoyé à l'Office dans un délai de 21 jours à compter de la remise de l'autorisation provisoire de séjour.
- Son élaboration initiale prédétermine fortement la décision qui sera prise ultérieurement par l'OFPRA.

Concernant les résidents du CPAI leur récit initial est systématiquement rédigé par les structures d'accueil d'urgence qui les accueillent dès leur arrivée en France. Dans le cadre de l'accompagnement proposé en CADA, ce dossier sera ensuite étayé par des éléments ou documents complémentaires, sous réserve que les résidents puissent se procurer les éléments nécessaires pour préciser les termes du récit et renforcer les fondements du dossier.

Une certitude : il devient depuis quelques années de plus en plus difficile pour un demandeur d'asile d'obtenir une protection, statut de réfugié politique ou protection subsidiaire. Pour preuve le nombre de personnes déboutées de l'asile en forte augmentation en France entre 2004 et 2005 (+ 40,5 %) ³⁴.

Un constat encore : être défendu par un avocat n'est pas une garantie d'obtention du statut. Preuve en est : tous les résidents que nous accueillons depuis ces dernières années, ont tous (à l'exception de 2 familles) choisis d'être défendus par un avocat dans le cadre de la procédure de recours. Malgré cette aide technique (dont le coût assumé par

³⁴ Source : *Rapport d'activité 2005 de l'OFPRA*. « Le nombre de déboutés a augmenté en moyenne de 11,1 % par an entre 2001 et 2004, mais cette croissance a atteint 40,5 % entre 2004 et 2005, atteignant 55 678. Cette forte augmentation du nombre de déboutés s'explique par le nombre important de décisions de rejets prises par la CRR en 2005, année de résorption des recours en instance ».

les demandeurs eux-mêmes, peut s'échelonner de 900 à 1800 €), le taux de reconnaissance global reste faible.

Cette évolution nous place face au problème de la gestion des personnes déboutées qui, passé un délai réglementaire de 30 jours après notification de la décision, doivent quitter le CADA. Pour quelle issue, quel avenir ? Passer dans la clandestinité, sans accès aux droits ?

2.1.6 De la nécessité de développer l'expertise institutionnelle.

Dans le contexte de réforme des modalités de l'asile et au vu du nombre important de personnes déboutées -tant au CADA de Lure que dans le dispositif départemental d'accueil d'urgence - la DDASS de Haute-Saône nous a demandé de renforcer l'appui juridique au montage des dossiers des demandeurs d'asile accueillis au CADA. Il faut ici noter que l'autorité de contrôle avait déjà en 2004 adressé la même demande à une association départementale chargée du suivi de personnes étrangères dans le cadre de l'accueil d'urgence..

L'attente de la DDASS est que le taux d'admission au statut de réfugié pour les résidents du CPAI se rapproche de la moyenne nationale théorique enregistrée pour les personnes sortant de CADA (57% en 2005, selon FTDA). L'AHSSEA a répondu favorablement à cette demande, laquelle s'inscrit bien dans les missions principales du CADA. Par ailleurs, dans le contexte actuel de mise en œuvre de la réforme de l'asile, elle peut être une réponse supplémentaire au service des besoins des résidents du CPAI. Cet objectif devient par conséquent un point d'appui prioritaire en terme de recherche d'amélioration de la qualité des prestations pour le plan d'action que je préconise.

2.2 Le droit des personnes dans le secteur social et médico-social.

Jean-Marc LHUILLIER établit une distinction qui me semble tout à fait appropriée. L'auteur différencie en effet les droits fondamentaux des personnes et les droits des usagers, tout en affirmant : « *nous avons conscience que cette distinction est toute arbitraire tant nous souhaitons que les droits dits **fondamentaux** aient des conséquences réelles dans la vie des usagers des établissements et services sociaux et médico-*

sociaux»³⁵. Ces droits étant à mes yeux une référence incontournable, c'est à partir de cette affirmation que je vais à présent tenter de préciser ces deux notions.

2.2.1 Les droits fondamentaux.

Ces derniers ne sont pas des droits nouveaux : ils figurent déjà dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen votée le 26 août 1789, dans le préambule de la Constitution du 13 octobre 1946, dans le Code Civil et d'autres textes tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 3), signée à Rome le 4 novembre 1950 ou la Convention internationale des droits de l'enfant (art 22) du 20 novembre 1959.

L'objectif de la loi est donc de réaffirmer formellement les droits fondamentaux et de garantir leur mise en œuvre concrète dans le secteur social et médico-social. La charte des droits et libertés de la personne accueillie (mentionnée à l'article L.311-4 du CASF), texte solennel qui énonce des principes éthiques et déontologiques visant à garantir les droits et libertés des personnes accueillies, reprend l'ensemble des droits fondamentaux tels qu'énoncés par Jean-Marc LHUILLIER³⁶ : la dignité -« *entendue comme respect, considération de la personne* »-, l'intimité et la vie privée -« *définies comme le droit de n'être pas troublé par autrui ni chez soi (inviolabilité du domicile), ni dans son quant-à-soi (ce qui ne regarde personne d'autre que soi et les intimes)* »-, la sexualité -« *un droit attaché à la personne et une liberté fondamentale* »- et la sécurité -« *...également un droit fondamental, particulièrement important au regard de la fragilité des populations accueillies et de la mission et de la mission des établissements et services sociaux* ».

2.2.2 Le droit des usagers

« *Le droit des usagers fait référence aux droits de l'homme dont il est issu...Il s'entend comme la combinaison des droits et devoirs dévolus à tout citoyen, pour des personnes singulières dans des situations particulières* »³⁷ énoncent Roland JANVIER et Yves MATHO. Cette approche fait écho à celle de Yves LE DUC qui nous rappelle que « *Dans*

³⁵ LHUILLIER J.M., *Le droit des usagers dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, PARIS, ENSP, 2004, p. 29.

³⁶ Ibid, p. 29. et s.

³⁷ JANVIER R., MATHO Y., *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, PARIS, Dunod, 2004, p. XVIII.

*les années quatre-vingt, c'est la redécouverte des droits de l'homme en France, en Europe et dans le monde qui a consacré sur un plan juridique, une nouvelle conception de l'usager sujet de droit »*³⁸. Ce concept est au cœur de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, laquelle dispose, dans son article 7 que « L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux ». L'objectif de la loi est double : réaffirmer formellement et de garantir la mise en œuvre concrète des droits fondamentaux reconnus à tout usager du secteur social et médico-social tels le droit à l'intégrité physique et morale, ainsi que le droit à la dignité et à l'exercice des libertés civiles (liberté d'opinion, de religion, de consentement ou décision,, considéré comme citoyen à part entière . En ce sens, comme je l'ai souligné précédemment, le droit des usagers est un concept lui aussi fondamental dans la mesure où il est une aide à la reconnaissance des résidents du CPAI comme sujets de droits. Dès leur arrivée, par notamment la remise du livret d'accueil, de la charte et du règlement de fonctionnements, nous informons les résidents de leurs droits et des voies de recours à leur disposition en cas de désaccord avec une décision prise les concernant.

En 1984 déjà, la loi n° 84.422 du 6 janvier 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'Aide Sociale à l'Enfance s'inscrivait dans cette logique. Avec la loi du 2 janvier 2002, le droit des usagers est pour la première fois inscrit dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). Ainsi, la loi inscrit de nouveaux droits tels la confidentialité des informations, l'information et l'accès au dossier, le libre choix des prestations, la participation de l'usager et son consentement au projet, l'individualisation de la prise en charge et le respect du droit à une vie familiale. Enfin, plusieurs décrets, circulaires ou arrêtés fixent le cadre formel d'obligations pour les établissements sociaux de mettre en œuvre sept outils devant garantir l'exercice effectif des droits :

- Le projet d'établissement ou de service (article L.311-8 du CASF) qui définit les objectifs de celui-ci ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement.
- Le livret d'accueil³⁹ (article 311-6 du CASF) lequel doit apporter de manière adaptée à la personne accueillie une présentation de la structure.
- La charte des droits et libertés de la personne accueillie⁴⁰ (article L 311-4 du CASF), qui rappelle des principes fondamentaux tels la non discrimination, la prise en compte de la souffrance, le consentement de la personne, le respect de l'intimité et de la vie privée. Cette charte doit être annexée au livret d'accueil.

³⁸ LE DUC Y., *Déontologie de la relation à l'usager*, 2000, p. 2/3.

³⁹ Circulaire DGAS/SD5/2004/138 du 24 mars 2004.

⁴⁰ Arrêté du 8 septembre 2003.

- Le règlement de fonctionnement⁴¹ (article L 311-4 et 311-7 du CASF), qui définit les principes régissant la vie collective, et fixe les droits et les devoirs de l'usager ; il est lui aussi annexé au livret d'accueil.
- Le contrat de séjour ou document individuel de prise en charge⁴² (article L311-4 du CASF) qui définit les éléments individuels de la prise en charge, les engagements de l'établissement et ceux de l'usager.
- Le recours à une personne qualifiée⁴³ (article 311-5 du CASF) pour aider l'usager à faire valoir ses droits.
- Le conseil de la vie sociale et autres formes de participation⁴⁴ (article 311-6 du CASF) dont l'objectif essentiel est de mettre l'accent sur la participation des usagers ; il se veut lieu d'apprentissage de la démocratie et de la citoyenneté.

J'analyserai par la suite les enjeux que recouvre la mise en œuvre au sein de l'institution du projet d'établissement, du livret d'accueil, de la charte, du contrat de séjour et de la réunion d'expression.

⁴¹ Décret n° 2003-1095 du 14 novembre 2003.

⁴² Décret n°2004-1274 du 26 novembre 2004.

⁴³ Décret n°2003-1094 du 14 novembre 2003.

⁴⁴ Décret n°2004-2877 du 25 mars 2004, remplacé par le décret n°2005-1367 du 2 novembre 2005.

2.3 Les enjeux de la promotion des droits des résidents .

2.3.1 D'une position de non-droit à celle de sujet de droit

La question du sujet de droits s'est imposée à moi à partir de la singularité des résidents accueillis au CPAI. En effet, être contraint de s'exiler de son pays d'origine pour fuir les persécutions et la négation de ses droits fondamentaux est un acte extrême, parsemé de risques et d'embûches. Ces personnes viennent dans notre pays pour y trouver asile et dignité. Passer ensuite de l'état de demandeur d'asile au statut protégé de réfugié politique est aussi un parcours difficile, qui suppose de franchir d'autres obstacles. Ce changement impliquera la reconnaissance de nouveaux droits, à commencer par celui de pouvoir résider légalement en France. Dans un contexte complexe, de par son lot d'attentes, de doutes et d'angoisses, l'obtention tant espérée de cette reconnaissance statutaire est pour tout demandeur d'asile la priorité, le « sésame » qui permettra d'ouvrir de nouvelles portes et de « passer » à une nouvelle vie. Entre un **avant** marqué par une réelle négation des droits de l'homme fondamentaux, empreint de violences, d'incertitudes, de détresses et de traumatismes, et un **après** synonyme de restauration effective de ses droits, de sécurité et d'espoir de reconstruction, une partie de ce passage peut se vivre au CPAI.

Savoir prendre en compte leurs différences et valoriser leurs ressources est indispensable pour aider ces personnes à « tenir debout », à lutter contre l'ennui, l'angoisse, l'incertitude du lendemain. Leur temps d'accueil vécu au CPAI n'est pas seulement pensé pour gérer une attente : ainsi l'établissement doit être un passage qui contribue à garantir à ses résidents le bénéfice de droits jusqu'alors bafoués, et favorise leur reconnaissance en tant que sujets. En d'autres termes, l'admission des personnes dans l'établissement conforte leur place de sujets de droits, conformément à l'article 7 de la loi 2002-2 qui stipule que « l'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux... ».

2.3.2 Mobiliser les acteurs : un challenge permanent

Au-delà des bonnes intentions, des discours convenus, il n'est pas toujours évident de mobiliser les acteurs concernés, résidents personnels et, autour de la question de la promotion des droits. A titre d'exemple, faire vivre la charte des droits et libertés de la personne accueillie n'est pas une sinécure.

Cet outil rappelle des principes fondamentaux tels la non discrimination, la prise en compte de la souffrance, le consentement de la personne, le respect de l'intimité et de la vie privée. Affichée dans le hall de l'établissement, elle est également annexée au livret d'accueil.

Remis systématiquement aux personnes à leur admission, ce texte évoque peu de choses pour eux tant ils restent « collés » à leurs préoccupations liées à l'obtention ou non du statut de réfugié. Son affichage et la remise à chaque résident a davantage posé question à plusieurs du personnel. En proclamant des droits individuels, la Charte était à priori vécue comme une limite supplémentaire au pouvoir des professionnels. Cet outil ne va-t-il pas donner à certains usagers « exigeants » un prétexte à formuler des demandes irrecevables ? Ces derniers ne vont-ils pas s'appuyer sur certains articles pour remettre en cause notre fonctionnement ?

Les résidents du CPAI sont dans leur grande majorité en situation de souffrance, et donc vulnérables. Ne connaissant rien ou presque de la langue, des lois et us et coutumes français, ils se trouvent de fait confrontés à une situation de dépendance plus ou moins prononcée vis à vis des personnes qui les accompagne. Selon Jean-François BAUDURET et Marcel JAEGER, « la relation d'aide n'est pas une relation égalitaire. Elle induit par nature une relation de dépendance, surtout lorsque l'aide aux personnes en difficulté s'organise, souvent sur une longue durée, dans des dispositifs et des institutions »⁴⁵. Raison de plus à mon sens pour bannir toute idée de dominance culturelle, laquelle laisserait à penser qu'en tant qu'acteurs mandatés pour aider et accompagner ces personnes en difficulté, nous savons ce qui est bien pour elles. En tant que dirigeant, je suis très attentif à ce que nous autres, professionnels membres de la société d'accueil, ne cédions jamais à cette tentation confortable de croire que nous détenons seuls le savoir. Je suis convaincu que reconnaître un savoir à l'autre, c'est accepter d'être enseigné par lui quant à ses désirs et ses attentes. Cette position exige d'une part de nous démarquer de l'idée que nous sommes des experts sachant ce qui est bien pour la personne, et d'autre part de ne pas croire que de notre place de technicien « nous connaissons », en opposition aux résidents qui ne connaissent et doivent se

⁴⁵ J.F. Bauduret/ M. Jaeger *Rénover l'action sociale et médico-sociale* 2ème édition p.81

conformer aux normes. Nous avons donc fait le choix de consacrer deux réunions de travail à la lecture et à la compréhension du sens de ce texte, afin qu'elle prenne corps et sens pour chaque professionnel dans sa fonction d'accompagnement des personnes. Par ailleurs, le décryptage de la charte avec les usagers a été l'un des thèmes que nous avons choisi d'aborder dans le cadre de la réunion d'expression de novembre 2005 et ce, complémentirement à l'échange individuel mené par les référents.

Pour ma part, je déplore que la traduction de cette charte n'ait pas été prévu au niveau national par les autorités afin que la charte soit remise aux intéressés dans leur langue maternelle. Après avoir sollicité la DDASS, puis la DPM à ce sujet, celle-ci m'a renvoyé vers l'ANAEM laquelle n'a pas prévu cette traduction. Nous avons donc fait le choix de la traduire, malgré un coût conséquent. A raison d'un montant de 250 € par langue de traduction, cette opération a généré un coût de 1000 € dans le budget 2005 (compte 62880). Mais cette démarche était plus que nécessaire pour d'une part rendre ce document accessible aux personnes, et d'autre part en faire un outil de questionnement et d'échanges, vecteur de participation à la vie institutionnelle.

A noter enfin que, dans une logique de bonne coopération avec les deux services du dispositif départemental d'urgence, nous avons décidé en équipe de direction de transmettre également à ceux-ci les traductions de la charte.

2.3.3 Des enjeux de pouvoir en interne

La loi de rénovation sociale marque incontestablement un tournant : non seulement elle oblige les structures sociales et médico-sociales à plus de transparence dans leur fonctionnement, mais elle crée des espaces qui autorisent les résidents à prendre la parole. Les réunions d'expression en sont l'illustration.

En vue d'associer les résidents au fonctionnement de l'établissement, la forme de participation en vigueur depuis plusieurs années, était jusqu'à fin 2004 appelée « réunions des résidents ». Dénommées aujourd'hui « réunions d'expression », et non conseil de la vie sociale pour des raisons structurelles. En effet, la durée de prise en charge tend de plus en plus à être inférieure à la durée minimum du mandat des membres du conseil – soit un an.

Lorsque nous avons en équipe réfléchi à la mise en place de cette instance de concertation, des inquiétudes ont été exprimées par les personnels quant à l'utilisation de celle-ci par les résidents. Ces derniers sont aujourd'hui perçus comme étant plus exigeants comparativement aux personnes accueillies dans les années passées. Ces réunions vont-elles être des espaces de revendications, d'expression d'insatisfactions, d'interpellation de nos pratiques? Une autre crainte a été exprimée : le constat de la

présence importante en nombre de personnes d'origine géorgienne. Celles-ci, appartenant à la communauté religieuse « yézide », représentent 29 % de l'effectif total accueilli dans l'établissement. Beaucoup de vigilance est nécessaire pour que ne s'installe pas un communautarisme qui irait à l'encontre de l'ouverture et du respect de la place de chacun. A travers ces interrogations, certains personnels ont exprimé leurs craintes d'une prise de pouvoir des résidents et d'une remise en cause de leur légitimité et de fonctionnements établis. Permettre à chaque salarié de les exprimer est essentiel pour le dirigeant que je suis : leur prise en compte contribue à dédramatiser certaines inquiétudes et favorise une meilleure conceptualisation des pratiques individuelles et collectives.

Au CPAI, la réunion d'expression est proposée indépendamment sur chaque site : Lure et Saint-Loup. Les premières réunions ont eu lieu en 2005 (mai et juin). Nous avons en équipe défini un protocole précis. Dans le but d'une co-construction effective, l'ordre du jour est construit conjointement : les éducateurs référents rencontrent individuellement chaque famille pour favoriser l'expression de leurs desideratas et des points qu'ils souhaitent aborder. Cette étape est importante. En effet, la tendance première observée est que les personnes disent facilement que tout va bien, qu'elles n'ont pas de problèmes ou questions à soumettre. Il est souvent nécessaire de tendre des perches, de rebondir sur des situations vécues pour favoriser l'émergence de propositions. A titre d'exemple, et afin de valider le livret d'accueil, il a fallu expliquer aux résidents que leur avis et critiques étaient pour nous très importants car utiles pour eux-mêmes, pour l'équipe et aussi pour les futures personnes accueillies. Après ces échanges, un ordre du jour est ensuite remis à tous les participants, une semaine au moins avant la date fixée⁴⁶.

Cette réunion est présidée de manière conjointe (un représentant des résidents / un représentant de l'équipe). L'absence d'un représentant du C.A. est à souligner, ce que je regrette. La position de l'Association est en effet de donner toutes délégations à la Directrice pour la représenter explicitement dans cette instance ; c'est elle qui est chargée de faire remonter aux décideurs leurs souhaits exprimés et leurs besoins.

Un compte-rendu écrit est rédigé, traduit et remis à chaque famille. Il est ensuite soumis à approbation lors de la réunion suivante, ce qui permet aux résidents d'exprimer leur avis sur la traduction des échanges précédents, et de revenir sur des points qui nécessitent des précisions ou compléments d'informations. Les réunions suivantes ont eu lieu aux mois d'octobre 2005 et mai 2006. Du fait du turn-over, un compte-rendu de la réunion précédente est systématiquement remis à chaque nouvel arrivant. Nous avons en effet

⁴⁶ Voir annexe VI : *Un exemple d'ordre du jour d'une réunion d'expression*

observé que cette action suscite intérêt et début de questionnement sur le bien-fondé de cette instance.

Au niveau de l'organisation de ces réunions, là encore l'aspect financier est à considérer du fait du recours nécessaire à des interprètes. A titre d'exemple, les frais d'interprétariat des quatre réunions organisées en 2005 (mai et juin / octobre et novembre) ont nécessité un budget d'un montant total de 1813,60 euros. Les réunions d'expression des 16 et 19 mai 2006 ont quant à elles nécessité un budget de 699,80 euros (dépenses incluant les traductions des ordres du jour et des comptes-rendus écrits, ainsi que les traductions instantanées lors des deux réunions).

Cette forme de participation impulse une dynamique intéressante dans le sens où elle permet d'influencer nos pratiques en les rendant plus lisibles pour les résidents.

Mon rôle dans ce domaine est prépondérant. Il s'agit pour moi d'être garant d'une éthique, et d'en faire respecter les principes de respect, d'écoute et d'ouverture. Chercher en permanence à dépasser les idées préconçues, accepter le débat et la contradiction avec les résidents ; savoir prendre en compte leurs différences et valoriser leurs ressources est indispensable pour les aider à « tenir debout », à lutter contre l'ennui, l'angoisse, l'incertitude du lendemain. J'ai conscience de la nécessité de soutenir et rassurer les personnels, tant ces pratiques peuvent pour certains d'entre eux apparaître déstabilisante. Comme l'explique fort bien Jean-Bernard PATURET, le professionnel ne peut effectivement agir que sur fond d'incertitude et d'indétermination et non plus avec des idées toutes prêtes dans la mesure où il ne peut connaître *à priori* ce qui est *bon pour l'autre* et parce qu'il est appelé à se mettre, avec ses propres compétences, à son service»⁴⁷.

2.3.4 De l'accès à la citoyenneté

A) Le concept

La citoyenneté n'est pas un concept figé, seulement fondé sur la nationalité ou le droit de vote, même s'il est écrit que « le premier des droits de citoyen, dans nos pays occidentaux, est de nos jours le droit de vote. Ce qui pose à nouveau le problème de la distinction entre le citoyen et *l'étranger*, comme au temps de la démocratie athénienne...⁴⁸ ».

⁴⁷ in Les cahiers de l'Actif, n°330/331, novembre/décembre 2003

⁴⁸ in Dictionnaire critique d'action sociale. Bayard éditions, 3^{ème} édition, 2006. p 86

Les résidents du CPAI n'ont certes pas le droit de vote – mode d'expression suprême -, mais nombre d'entre eux fait montre d'un réel désir de s'exprimer et de s'impliquer dans cet espace social commun qu'est le CPAI. C'est aussi cela être citoyen. A ce propos, force est de reconnaître que traiter de cette question n'est pas banal vis à vis de personnes qui, à un moment de leur vie, ne sont plus reconnus comme citoyens dans leur pays natal. C'est encore plus crucial pour les résidents devenus apatrides car déchus de leur nationalité. En stipulant dans son article 2 que « l'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, **l'exercice de la citoyenneté**, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets », la loi du 2 janvier 2002 vise à favoriser la participation des usagers au sein des structures concernées. Notre rôle à tous au sein de l'établissement est de rendre effective leur participation à la vie institutionnelle, en créant des espaces d'échanges et de partage autour de valeurs communes, ce qui passe nécessairement par la prise en compte des préoccupations de chacun et du respect des droits de tous.

B) Favoriser l'accès à une réelle citoyenneté

En permanence chaque membre de l'équipe est invité à se saisir des échanges, des rencontres pour favoriser l'expression et solliciter l'avis des résidents quant à leur prise en charge. En effet, mettre les personnes en situation d'être entendu sur les prestations qui leur sont proposées est essentiel. La prise en compte de leur parole, eux à qui elle a pu être confisquée dans certaines circonstances, exige de chaque professionnel une écoute attentive, de ne banaliser aucun fait ou parole énoncé. Responsabiliser des personnes tellement dépendantes (d'une décision juridique qu'il ne maîtrise pas, d'une aide sociale qui permet de vivre décemment) contribue à permettre à celles-ci de prendre une place de sujet à part entière. Je fais mienne cette optique énoncée par Jean-René LOUBAT : « en somme, il ne s'agit plus de travailler sur les personnes accueillies, mais auprès et avec elles, c'est aussi cela que nous appelons *le nouveau travail social*, basé sur la promotion des personnes.⁴⁹ ». Toutefois, faciliter la prise de parole offre la possibilité d'expression des désaccords et oppositions, ce qui peut déboucher sur des conflits. Accepter la contradiction peut être inconfortable et angoissant. Mon rôle de dirigeant est de rassurer et soutenir les personnels dans leurs actions d'accompagnement. Des entretiens réguliers et les réunions institutionnelles sont autant d'occasions pour évoquer et analyser les situations difficiles auxquelles chacun peut se trouver confronté. L'autre

⁴⁹ LOUBAT J.R., *Instaurer la relation de service en action sociale et médico-sociale*, 2002, p.124.

ressource qui sera privilégiée dans le cadre de ce travail d'élaboration est celle de la clarification des rôles et fonctions de chaque salarié.

Mon ambition est de parvenir à mettre en place des modes de participation qui permettent à tout résident de prendre sa place de sujet, d'acteur de ses actes et décisions. La négociation n'est pas circonscrite aux réunions d'expression.

Les personnes que nous rencontrons au quotidien, malgré l'orientation qu'elles viennent de donner à leurs vies submergées d'incertitudes, sont des êtres dotés de ressources. Savoir se laisser étonner, ce qui présuppose d'aller à la rencontre de l'autre, et permettre à ces ressources de se développer est facteur de dynamisme et d'enrichissement réciproque. Roland JANVIER et Yves MATHO affirment que « reconnaître à chacun ses compétences, c'est reconnaître la différence, la complémentarité, mais aussi se respecter avec nos cultures, nos histoires, nos désirs différents »⁵⁰. En d'autres termes, valoriser les différences culturelles, les compétences tout en proposant aux personnes des outils favorisant leur adaptation dans un environnement qu'ils méconnaissent plus ou moins, sont d'excellents moyens pour les soutenir dans leur passage au CPAI et les aider à redonner du sens à leur vie. Comme le souligne Joël FRONTEAU, « Connaître et accepter d'autres valeurs que les siennes, c'est trouver du sens là où on n'en voyait d'abord pas »⁵¹. Pour eux qui sont confrontés à de nouveaux codes, à de nouveaux schémas de référence car tiraillés entre deux cultures, notre accompagnement doit contribuer à les placer dans les conditions les meilleures afin de favoriser leur adaptation dans leur nouveau milieu de vie, tant cette démarche leur demande beaucoup d'efforts. Et là est bien la raison d'être des outils définis par la loi de rénovation sociale : favoriser leur position d'acteurs de leur projet de vie. Le contrat de séjour en est l'illustration : il permet d'associer et de responsabiliser les personnes à la définition de leurs conditions de séjour. Si cet outil engage l'établissement quant aux prestations qu'il se doit de fournir, il engage également la responsabilité du résident quant à ses propres engagements⁵². En d'autres termes, il est un bon exemple de pratique transactionnelle.

2.3.5 Des droits et des devoirs

Ré-affirmer avec force que l'utilisateur doit être au cœur du dispositif est louable, à condition de positionner également à cette place les professionnels chargés de l'accompagner. De

⁵⁰ JANVIER R., MATHO Y., *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, 1999, p.8

⁵¹ Legault G., (sous la direction de), *l'intervention interculturelle*, 2000, p.34

⁵² Voir annexe VII : *Contrat général de séjour pour demandeurs d'asile*.

fait, poser la question du droit des usagers revient pour un directeur à questionner nos pratiques et l'accompagnement au quotidien des personnes que nous accueillons au CPAI. Comme l'expliquent Roland JANVIER et Yves MATHO, *«penser les pratiques d'action sociale et médico-sociale à travers le crible du droit des usagers permet de travailler à partir du sens de l'intervention. Reconnaître le droit de quelqu'un engage les devoirs que nous avons vis-à-vis de lui. C'est la base de la collectivité. Cela crée l'esprit d'appartenance à un groupe repéré dans lequel la relation est fondée sur la réciprocité. L'abord du droit donne place à chacun au sein de règles reconnues qui permettent de vivre ensemble»*⁵³. Ceci dit, au regard de la diversité des problématiques, comment parvenir à concilier droits individuels et collectifs, intérêts personnels des usagers et intérêt de l'institution ? La question du rapport collectif / individu est en permanence en jeu, et renvoie à cette recherche d'équilibre entre l'intérêt individuel et celui de la structure collective.

En ce sens, **le projet d'établissement** a valeur de référence commune. Au CPAI, sa dernière formalisation date de 1998. Les salariés qui étaient déjà en poste à cette époque disent que celui-ci n'est pas l'émanation d'une réflexion collective, car ayant été rédigé par le directeur alors en fonction, sans travail d'élaboration commun mené au niveau de l'ensemble de l'équipe. Du fait de l'arrivée dans l'institution de nouveaux professionnels (en particulier l'équipe de direction), l'écriture d'un nouveau projet d'établissement est apparue fondamentale. Après avoir fixé les objectifs de ce travail et balisé le chemin d'une démarche à entreprendre collectivement (méthodologie, moyens), nous avons engagé ce travail dès janvier 2004. Cet outil incontournable sert entre autres de repère dans l'articulation entre logique institutionnelle et logique d'individualisation. Si la prise en compte de l'individu est essentielle, jusqu'où peut-on être différent ? En tant que dirigeant, je sais qu'un établissement ne peut répondre à tout. L'institution a ses propres limites lesquelles se confrontent aux intérêts individuels. Cette recherche d'équilibre requiert une gestion claire et cohérente. L'accompagnement socio-éducatif que nous proposons au CPAI n'est pas uniquement un simple versement de prestations. Cela reviendrait à considérer un résident comme simple consommateur d'un service social. Les résidents sont des personnes responsables : ils ont à ce titre des devoirs à assumer. La vie en société leur impose, comme à tout citoyen, des contraintes et exigences. Elle est régie par des lois et des devoirs qui s'imposent à tous, comme énoncé dans la Constitution des droits de l'homme et du citoyen. **Le règlement de fonctionnement** du CPAI, qui définit les principes régissant la vie collective, fixe les obligations des résidents telles le respect des personnes (résidents et personnels), des biens et équipements mis à leurs disposition

⁵³ JANVIER R., MATHO Y, op. cit., p. XIV.

ou encore celui des rythmes de vie collectifs ou des règles d'hygiène et de sécurité. Sa nouvelle mouture est actuellement en cours d'élaboration. Document de la responsabilité du directeur, la trame proposée par l'équipe de direction sert actuellement de base à des échanges constructifs avec l'équipe menés lors de réunions de travail spécifiques (deux ont été organisées à ce jour). Lorsqu'il sera rédigé (document finalisé prévu pour septembre), il sera soumis pour avis aux résidents dans le cadre des réunions d'expression d'octobre 2006. Il nous a paru essentiel qu'il situe tout d'abord les droits, puis les devoirs en veillant à ce qu'il ne soit pas qu'un listing d'interdits

Autre élément clé du dispositif institué par la loi 2002-2, **le contrat de séjour**. Ce document obligatoire définit les éléments individuels de prise en charge, les engagements de l'établissement et ceux de l'usager. En cas de désaccord, il est la référence pour tous les acteurs (résidents, personnels et direction) en terme de négociation, voire de sanction le cas échéant. Comme le rappelle Jean-René LOUBAT, « la contractualisation représente probablement le point le plus révolutionnaire de la réforme de la loi de 1975. Il s'agit en effet de s'extraire de l'approche caritative et introduire une relation de contrat, de transaction (*cum tractare, traiter ensemble*), avec les droits et devoirs qui incombent aux parties⁵⁴.

Nous utilisons depuis mai 2006 deux nouveaux modèles de contrat distincts, pour demandeurs d'asile et réfugiés statutaires. Ils sont traduits en six langues.

Cet outil n'est pas considéré comme s'inscrivant dans une logique de marchandisation, mais davantage comme étant un support d'engagement et de responsabilisation de la part de chacun des acteurs institutionnels. En ce sens la relation contractuelle définie par la loi est un atout supplémentaire pour permettre aux demandeurs d'asile et aux réfugiés politiques un réel accès à une citoyenneté.

Parallèlement au contrat général de séjour, nous utilisons un contrat individuel de séjour (CIS).⁵⁵ qui formalise les projets individualisés de chacun de membres d'une même famille. Construit en commun avec les résidents, des temps réguliers d'évaluation sont fixés pour faire avec ces derniers le point sur l'évolution de leur situation. Nous avons retenu que ce projet devait être formalisé avant la fin du deuxième mois d'hébergement. Par expérience, nous savons que ce délai est nécessaire et souhaitable pour favoriser la participation directe des résidents. En effet, à leur arrivée dans l'établissement, les personnes ont besoin de temps, plusieurs jours voire plusieurs semaines, avant d'être en mesure de s'impliquer dans la conceptualisation de leur projet d'avenir. Pour les demandeurs d'asile, l'arrivée au CADA représente une pause salubre du fait de leur parcours « d'itinérance », parsemé trop souvent de plusieurs changements en terme de

⁵⁴ LOUBAT J.M., *Instaurer la relation de service en action sociale et médico-sociale*, 2002, p. 139

⁵⁵ Voir ANNEXE VIII : *Contrat individuel de séjour pour réfugiés*

domiciliation. C'est un peu différent pour les réfugiés statutaires, même si une arrivée au CPH de Lure nécessite pour eux aussi un temps d'adaptation et de réflexion sur l'orientation qu'ils veulent donner à leur insertion. Le rôle du référent est dans ce domaine prépondérant, car étant en lien direct avec les personnes.

L'intérêt est que les résidents soient placés en situation d'acteurs de leur prise en charge : l'objectif est donc de les amener à se projeter, de les guider dans le sens d'un projet réalisable qui tienne compte de leurs aspirations et des limites institutionnelles (exemple de l'aide logistique à l'installation, dans un périmètre déterminé).

Si certaines personnes sont à même d'entrer rapidement dans cette démarche, d'autres ont davantage besoin de temps et d'écoute pour construire un projet répondant à leurs désirs.

2.3.6 Quelques limites à l'exercice des droits

A) Un « non libre-choix » d'orientation

Pour des raisons de logique de dispositif, les personnes demandeuses d'asile sont dépendantes des possibilités d'accueil en CADA et CPH sur le territoire, et donc n'ont pas le choix d'une orientation souhaitée dans une région précise. Le seul choix qu'il leur reste est celui de refuser une orientation proposée, avec le risque pour elles de sortir définitivement du DNA. Ce point est encore plus aigu pour les réfugiés statutaires : même si elles ont la possibilité de formuler dans leur demande d'admission adressée à l'ANAEM des vœux d'orientation, le peu de places en CPH s'oppose souvent à ces choix .

Je citerai pour exemple le cas d'une famille africaine, orientée au CPH en août 2005.

E X E M P L E 4	<i>Monsieur et Madame D</i> <i>Arrivée en France en 2001, et hébergée dans un CADA de la région Centre, Monsieur et Madame D. ont obtenu le statut de réfugié en décembre 2004.</i> <i>En attente d'une place en CPH depuis cette période, mais maintenue en CADA faute de places disponibles, des démarches d'insertion ont alors été engagées sur cette région.</i> <i>Madame suivait une formation rémunérée, Monsieur occupait un emploi saisonnier, des demandes d'appartement dans la ville où ils souhaitaient s'installer (Orléans) étaient enregistrées.</i> <i>En août dernier, une place leur a été proposée à Lure. Le seul choix qui était le leur était d'accepter ... ou de refuser, au risque de se retrouver sans aucune solution alternative. Ils ont donc accepté cette proposition par défaut.</i> <i>Quelques mois après leur arrivée, leur divorce a modifié le projet familial qu'ils avaient construit. Monsieur a fait le choix de repartir dans la région Centre, où il a gardé de nombreux amis ; Madame s'est récemment installée dans l'est de la France.</i>
--	--

Cet exemple va dans le sens d'une de mes convictions. Une admission au CPAI est un temps de prise en charge privilégié. Il est en effet essentiel que l'accueil d'une nouvelle famille soit pensé, préparé. Pour illustrer mon propos, je considère la remise du livret d'accueil non pas comme une simple formalité, mais comme un acte qui sert à jeter des bases à une communication authentique. Comme son nom l'indique, il est un outil au service de l'accueil des personnes orientées au CPAI ; il a pour finalité leur information sur ce nouveau lieu d'hébergement pour eux⁵⁶.

B) La suppression de la formation linguistique en CPH

Concernant les réfugiés statutaires, la création du Contrat d'Accueil et d'Intégration⁵⁷ a eu pour conséquence la suppression au 1^{er} janvier 2005 du budget qui était attribué au CPAI pour mener la mission de formation linguistique, essentielle pour un public étranger désireux de s'intégrer. Si le CAI représente une avancée positive pour les étrangers accueillis en France et vivant en milieu ordinaire, sa mise en œuvre est en revanche déstructurante pour le CPH qui prenait en compte dans son organisation et sa pédagogie les différents secteurs de formation et de suivi préconisés par ce nouveau dispositif : formation civique, formation linguistique et accompagnement social. Ce que nous réalisions de manière rassemblée tend à se morceler et alourdir notre organisation. En effet, il nous faut accompagner les personnes réfugiées à Besançon (plate-forme), puis à Vesoul (évaluation linguistique), puis à Lure (cours de français). Et nous devons aussi nous coordonner avec les différents services qui traitent ces trois domaines.

L'apprentissage de la langue française - qui, jusqu'à fin 2004, faisait partie intégrante de la prise en charge en CPH⁵⁸ – est un outil de travail privilégié avec les résidents réfugiés. Dans un contexte où l'Etat préconise que la délivrance de la première carte de résident soit conditionnée à une connaissance suffisante de la langue française (il est même question de la création du *diplôme initial de langue française* -DILF- appelé à devenir « la référence » en la matière), l'externalisation de la formation linguistique pour ce public (concrétisée pour la première famille résidente, seulement depuis mars 2006) m'apparaît être une régression et a beaucoup questionné nos pratiques et l'organisation interne de

⁵⁶ Voir annexe IX : *Quelques extraits du livret d'accueil du CPAI*

⁵⁷ Le Contrat d'Accueil et d'Intégration, prévu d'être généralisé à l'ensemble des nouveaux arrivants à la fin du premier 2006, va devenir obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2007 pour tout étranger désireux de s'installer durablement en France et sollicitant une carte de séjour temporaire d'une durée d'au moins un an..

⁵⁸ La circulaire DPM/DGEFP ACI 3 n° 2002-457 du 19 août 2002 relative à la formation linguistique et professionnelle des réfugiés avait pour objectifs de « doter les réfugiés de savoirs linguistiques de base (...), et les préparer à une insertion sociale et professionnelle ».

l'établissement. Face à cette situation de suppression budgétaire, l'AHSSEA a sollicité des autorités le maintien du poste de la formatrice. La DDASS a donné une suite favorable à cette requête, en acceptant le reclassement de ce poste au budget.

C) Le problème de la gestion des personnes déboutées.

Est déboutée de l'asile toute personne dont la demande d'asile a été rejetée définitivement par l'OFPRA et par la CRR et ayant épuisé tous les recours possibles. Pour les personnes qui se retrouvent dans cette situation, la désillusion est terrible. Le pays dont elles ont rêvé comme terre d'accueil les rejette. Ces personnes vivent alors un sentiment d'échec, d'impuissance et de peur : tout ce qu'elles avaient imaginé, tout leur projet s'écroule car elles savent qu'elles vont se retrouver en situation irrégulière, bien que souvent non expulsables pour raisons familiales, humanitaires ou réglementaires (concernant certaines nationalités, l'administration est dans l'impossibilité de les renvoyer dans le pays d'origine, ces derniers refusant la délivrance de laissez-passer).

A réception de la notification du refus d'octroi du statut de réfugié, les demandeurs d'asile déboutés disposent d'un délai légal de 30 jours pour quitter le CADA. En effet, seuls les demandeurs d'asile en première instance à l'OFPRA peuvent être accueillis dans ce type de structures. La préfecture refuse ensuite le renouvellement d'un récépissé ou d'une autorisation de séjour aux personnes concernées, qui peuvent ensuite être l'objet d'une reconduite à la frontière . Refusant de manière quasi systématique les aides au retour⁵⁹ dans ce pays qu'ils ont fuit, la plupart d'entre eux sollicitent alors, sous réserve de justifier d'éléments nouveaux à apporter à leur dossier, un réexamen de leur demande. Lorsque cette démarche est validée et enregistrée par la préfecture, et à condition que la famille se retrouve sans solution d'hébergement, nous les aidons en accord avec la DDASS de Haute-Saône à obtenir une place d'accueil dans le cadre du dispositif départemental d'accueil d'urgence (la priorité d'accès en CADA étant réservée aux primo-arrivants). Jusqu'alors, la DDASS de Haute-Saône, qui est en charge de l'urgence sociale, s'est toujours montrée soucieuse de répondre à nos demandes de ne pas laisser les familles à la rue, sans aucune solution d'hébergement alternative.

⁵⁹ La circulaire interministérielle DPM/ACI 3/2006/146 du 30 mars 2006, relative au programme expérimental d'aide au retour volontaire (ARV) des étrangers en situation irrégulière, prévoit l'organisation de visites régulières des agents des préfectures et des délégations de l'ANAEM pour leur faire des offres personnalisées d'ARV.

Qu'en sera-t-il demain, compte tenu du nouveau cadre législatif en vigueur et vu la forte augmentation des personnes déboutées du droit d'asile⁶⁰ ? Les annonces régulières d'un durcissement des pratiques préfectorales en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière va-t-il concrètement activer les reconduites aux frontières?

Ce problème est actuellement un sujet de préoccupation majeur, en priorité bien évidemment pour les familles déboutées, mais aussi pour les associations telle l'AHSSEA ainsi que pour les pouvoirs publics.

De la place d'un directeur, la gestion sociale de la sortie des résidents déboutés du droit d'asile est un axe managérial fort qui non seulement doit être en parfaite cohérence avec le projet associatif de l'AHSSEA, mais également exige de privilégier une bonne articulation avec la DDASS et les structures d'accueil d'urgence du département.

⁶⁰ Le nombre de déboutés a augmenté de 40,5 % entre 2004 et 2005. Cette forte augmentation, commente l'OFPRA, « s'explique par le nombre important de décisions de rejets prises par la CRR en 2005, année de résorption des recours en instance ». Source : *Rapport d'activité 2005 de l'OFPRA*.

En résumé,

L'élaboration et la mise en œuvre des outils garantissant les droits des personnes m'a permis de mesurer combien la nouvelle législation venait quelque part bousculer la place des professionnels, direction comprise. Mon rôle de dirigeant est à cet égard un repère fondamental. Il s'agit pour moi de parvenir à mobiliser chacun des acteurs en instaurant un débat institutionnel permanent, ouvert et dépassant les idées préconçues. C'est pourquoi également je considère indispensable de se donner institutionnellement des objectifs et un cadre commun qui, avec un questionnement sur nos représentations, est une voie pour dépasser les résistances, rassurer les salariés et garantir une éthique de travail conforme au projet associatif..

Même si la plupart des outils énoncés par la loi sont depuis longtemps en usage au CPAI (projet d'établissement, contrat de séjour, règlement de fonctionnement), structurant déjà en partie nos pratiques au quotidien, leur nécessaire actualisation -du fait notamment de l'évolution du contexte législatif et du renouvellement important de l'équipe ces dernières années (équipe dirigeante en particulier)-est vecteur d'une dynamique de réflexion au niveau institutionnel et contribue à institutionnaliser un processus de co-construction avec l'ensemble des résidents. Si la mobilisation de l'équipe pluridisciplinaire paraît plus aisée à obtenir, faire vivre et s'approprier les outils est avec les résidents un challenge quotidien. Les limites à l'exercice des droits présentées précédemment sont pour les personnes autant d'obstacles à leur disponibilité et leur participation au sein de la collectivité.

Au-delà d'une application formelle des textes, l'élaboration des outils de référence est un atout pour réussir une mise en œuvre pertinente de l'exercice des droits des résidents. Par extension, engager l'institution dans une démarche-projet est aussi pour un directeur une réelle opportunité de fédérer les énergies et les compétences et dépasser certaines résistances au changement.

A partir des constats établis dans cette deuxième partie, le développement de l'expertise institutionnelle en matière de droit d'asile ainsi que l'initiation d'une dynamique d'actualisation du projet d'établissement -actions conjointes s'inscrivant dans une démarche d'évaluation à conceptualiser- sont pour moi deux incontournables. En effet, en me situant dans une perspective globale d'évolution de l'établissement que je dirige, engager ce processus d'évolution est essentiel pour donner sens à nos actions. C'est ce que nous allons vérifier dans la dernière partie de ce travail.

3 LES ACTIONS STRATEGIQUES D'UNE DIRECTION POUR FAVORISER L'ACCES AUX DROITS DES RESIDENT

L'évolution du contexte législatif en vigueur dans notre secteur transforme de fait les règles d'organisation et de fonctionnement de l'établissement.

Dans le domaine du droit d'asile, l'objectif de renforcer l'expertise institutionnelle est une ressource privilégiée en terme de stratégie managériale. Il vise à améliorer la qualité de l'accompagnement juridique proposé aux résidents demandeurs d'asile. Certes, l'amélioration du taux d'obtention du statut pour ces derniers reste lié à de nombreux facteurs extérieurs à l'établissement. Cela dit, l'adaptation de nos modes d'accompagnement est indispensable pour que ceux-ci soient en cohérence avec les attentes des résidents et de l'autorité de contrôle.

En matière de droit des personnes, mobiliser tous les salariés autour de la promotion de ceux-ci est pour moi un objectif permanent. La démarche d'actualisation du projet d'établissement, chantier en cours actuellement, est en ce sens un levier stratégique.

Complémentairement à ces deux actions principales, et dans le contexte associatif de mise en œuvre d'une démarche d'évaluation, la construction d'un référentiel d'évaluation spécifique pourrait être un moyen supplémentaire nous permettant d'améliorer la qualité de notre accompagnement dans le domaine de l'accès aux droits.

3.1 Un partenariat visant à développer l'expertise institutionnelle en matière d'accompagnement juridique

Chargé par la directrice du CPAI de concrétiser cette action, J'ai dans un premier temps rencontré le directeur d'une structure départementale d'accueil d'urgence pour m'informer sur cette formule qu'il expérimente dans son service depuis quelques mois à la demande de la DDASS. Cet échange m'a permis de recueillir son avis sur cette expérience. Il m'a par ailleurs conforté dans l'idée de contacter l'Association **France Terre d'Asile**, reconnue pour son expérience et son engagement dans la défense du droit d'asile. FTDA est dotée d'un centre de formation entre autres, spécialisé dans l'appui juridique au montage des dossiers des demandeurs d'asile.

Aussi avons nous décidé en équipe de direction, en accord avec les instances dirigeantes de l'AHSSEA, de solliciter cet organisme pour jeter les bases d'un partenariat possible, lequel peut se définir « comme un rapport complémentaire et équitable entre deux parties

différentes par leur nature, leur mission, leurs activités, leurs ressources et leur mode de fonctionnement »⁶¹.

3.1.1 L'accompagnement juridique

Celui-ci vise à :

- La reconstitution des parcours des demandeurs d'asile, avec le repérage des éléments essentiels utiles à la rédaction des récits que les résidents présentent à l'OFPRA.
- La recherche de preuves et de faits pouvant contribuer à étayer les dossiers de demandes d'asile.

Cet accompagnement se traduit sous forme de temps de travail dans les locaux de l'établissement. Ils se déroulent en présence du salarié de FTDA habilité et de l'éducateur référent du CADA, chargé du suivi des familles concernées.

Les séances de travail ont commencé en septembre 2005, et elles se poursuivent cette année 2006. Lors de l'élaboration d'un calendrier prévisionnel, il a été convenu avec l'organisme la planification de temps d'évaluation de la prestation, prévus en deux temps : un bilan d'étape et un bilan final.

3.1.2 La formalisation des accords

Après avoir réfléchi aux axes d'intervention que nous souhaitons voir se mettre en place -à partir des besoins repérés et ceux exprimés par les personnels référents -j'ai pris contact avec le responsable du Centre Formation de FTDA. Une rencontre avec ce dernier a permis de définir les axes d'intervention de cette prestation d'appui juridique que nous voulions privilégier. Ceux-ci se déclinent sous deux formes :

- Un accompagnement des demandeurs lors de leur première procédure.

Sont donc concernées d'une part les personnes en première instance auprès de l'OFPRA, mais également les personnes déboutées en première instance en vue du dépôt d'un recours auprès de la CRR. Du public que nous accueillons, ces dernières sont les plus nombreuses compte-tenu du faible taux d'obtention du statut suite aux entretiens à l'OFPRA.

⁶¹ in *Dictionnaire critique d'action sociale*, 1995, p.272

- Un accompagnement des personnes déboutées, en vue du dépôt d'une demande de réexamen devant l'OFPRA voire d'un deuxième recours auprès de la CRR.
- La formation des deux travailleurs sociaux récemment recrutés, l'un sur le site de LURE et l'autre sur le site de SAINT-LOUP SUR SEMOUSE, dans le but de promouvoir la qualification de ces deux personnels et développer leurs savoir-faire.

Une convention de prestation de services, signée entre FTDA et l'AHSSEA, a formalisé officiellement cette collaboration. Celle-ci définit les termes de la mise en œuvre d'une mission d'appui juridique individualisé axée sur les points évoqués ci-dessus. Un calendrier d'intervention a été fixé afin de répartir sur une période de douze mois les quatorze séances programmées. Elle prévoit également la participation des deux référents CADA nouvellement embauchés à des stages de formation organisés par le centre de formation de FTDA sur les thèmes suivants :

- o l'aide aux dossiers,
- o les techniques d'entretien dans le cadre de l'aide au récit
- o mener un entretien de face à face avec l'aide d'un interprète.

3.1.3 Les moyens financiers nécessaires

Mettre en place une telle action a nécessité des moyens financiers spécifiques. Les services de la DDASS ont proposé à l'association d'inscrire au budget 2005 la somme de 10000 € au titre d'une mesure nouvelle.

Le devis FTDA que nous avons retenu a été établi sur une somme totale de 9400.00 € TTC. Ce prix inclus :

PRESTATIONS	COUT
14 interventions de conseils et de travail sur dossiers à 450.00 €,	6300.00 €
14 déplacements (train :85.00 €, hôtel :40.00 €, repas :25,00 €)	2100.00 €
Formation de deux personnels en décembre 2005 (« aide aux dossiers »)	1000.00 €

3.1.4 L'évaluation opérationnelle

Réalisé en avril 2006, ce bilan intermédiaire a eu pour objectif d'évaluer la mise en œuvre de la mission confiée au centre de formation FTDA, et de déterminer si une évolution du contenu de la prestation s'imposait au regard des besoins des professionnels de l'établissement. Cette action s'inscrit pleinement dans une démarche de recherche d'efficience et de pertinence. Notre volonté de dirigeant est que ce partenariat corresponde précisément à « une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités de l'action –faire autrement ou faire mieux- sur un objet commun-de par sa complexité et/ou le fait qu'il transcende le cadre d'action de chacun des acteurs-, et élaborent à cette fin un cadre d'action adapté au projet qui les rassemble, pour agir ensemble à partir de ce cadre »⁶².

Au jour de l'évaluation, 8 interventions (sur 14) ont été réalisées, menées par trois juristes salariés de FTDA. Dans la mesure où au début du deuxième semestre 2005, le CADA hébergeait essentiellement des demandeurs d'asile déboutés, l'axe de travail des premières séances a surtout contribué à la construction des demandes de réexamen. Une aide à la rédaction des recours auprès de la CRR a également été assurée. Au cours des six premiers mois de l'intervention, le CADA n'a pratiquement fait l'objet d'aucune nouvelle admission. Cette stabilité des effectifs a conduit les intervenants FTDA à travailler avec les professionnels du CPAI sur les mêmes dossiers pendant une période relativement longue, d'autant plus que les dates des premières séances étaient assez rapprochées. De ce fait j'ai proposé à tous les intervenants d'espacer les dates d'intervention des formateurs FTDA, et ce à raison d'une réunion par mois. Un nouveau calendrier a donc été arrêté.

Si cette évaluation intermédiaire a permis de confirmer la nécessaire poursuite de cette collaboration selon l'essentiel des termes fixés initialement définir, de nouveaux objectifs ont été précisés. En premier lieu, il a été suggéré de travailler davantage sur la préparation des entretiens à l'OFPPA et des auditions à la CRR, notamment sur la base de simulations, à condition que l'exercice reçoive l'accord des résidents concernés, en présence bien sûr d'un interprète. L'intervenant de FTDA pourrait de la sorte servir d'interface entre la famille et les référents CADA.

⁶² DHUME F. *Du travail social au travail ensemble –le partenariat dans le champ des politiques sociales*. Paris : Actualités Sociales Hebdomadaires, 2001. p.108.

Par ailleurs, et dans la mesure où la plupart des dossiers qui seront traités au cours des mois à venir ne sont pas connus des intervenants FTDA, nous avons retenu l'idée de faire en sorte que des échanges préalables (téléphone, fax,...) entre référents et intervenants FTDA aient lieu avant la tenue de la séance, afin d'optimiser l'efficacité de ces temps de travail.

Enfin, il a été décidé de procéder à une évaluation finale de la réalisation de la prestation le jour de la tenue de la dernière séance du calendrier, prévue en octobre 2006. Cette évaluation pourra ainsi se dérouler en la présence des intervenants et de la responsable du centre de formation FTDA, des trois référents CADA et de l'équipe de direction du CPAI.

A ce jour, compte tenu du nombre de procédures 2005 / 2006 encore en cours, il est difficile d'affirmer que l'objectif d'amélioration du taux global d'accès à une protection est ou non atteint. Mais encore une fois, l'approche purement statistique de ces résultats est à relativiser, particulièrement dans le contexte actuel de restriction du droit d'asile, tant les paramètres autorisant une analyse objective des données sont nombreux. Un fait récent vient corroborer la nécessaire prudence d'interprétation des chiffres : le taux de reconnaissance OFPRA et CRR en 2005 du CADA au sein duquel l'un des deux juristes FTDA est salarié est de 40 %.

Cela dit, l'aide technique des intervenants juridiques mandatés par FTDA commence à porter ses fruits au regard d'une part du développement de la technicité des trois référents CADA (dont deux salariés récemment recrutés) et d'autre part de l'évolution des dossiers en cours actuellement. Les résidents se sentent mieux impliqués dans la construction de leur dossier : les modes d'accompagnement mis en place ainsi que les conseils qui leur sont apportés par les juristes et les référents CADA sont autant de stimulations et de soutien dans cette quête qui leur paraît trop souvent lointaine, voire inaccessible : celle de l'accès au droit d'asile politique. Aussi, dans l'objectif constant qui est nôtre d'améliorer la qualité de nos modes d'accompagnement, nous souhaitons poursuivre le partenariat avec FTDA. Ce projet sera soumis à la DDASS dans le cadre du budget prévisionnel 2007.

3.1.5 Une perspective nouvelle : vers la mise en place d'un groupe régional de réflexion

Pour aller plus loin dans cette démarche de renforcement de l'expertise institutionnelle, je souhaite organiser des temps de rencontres formalisées avec les autres CADA et CPH de

la région Franche-Comté, petit territoire où n'existe pas à l'heure actuelle de réseau spatialisé entre les sept structures concernées.

A) Un réseau à créer

Fondées sur des modèles et expériences différents, mais étant nécessairement traversées par des questions transversales, mon idée est d'instaurer des rencontres régulières entre structures. En effet, plutôt que d'agir chacun dans son coin, une réflexion collective pourrait permettre d'une part de confronter les différents dispositifs et modèles d'interventions, et d'autre part de trouver ensemble des modes de résolution à certains problèmes. En effet « être en réseau permet de faire aboutir des projets, de se sentir en lien, et de partager des intérêts et des valeurs à plusieurs niveaux »⁶³.

J'ai eu l'occasion de participer à une réunion organisée par la DRASS de Franche-Comté, à laquelle étaient invités les responsables des CADA de la région. Son objet était d'évaluer les pratiques locales en matière de gestion des admissions en CADA et de permettre à la DRASS d'assurer son rôle de régulation interdépartementale. Celle-ci a été pour moi l'occasion de soumettre cette idée aux responsables présents et ainsi d'interroger la pertinence de cette idée. La majorité d'entre eux a apprécié l'initiative, et m'ont répondu être intéressés. J'envisage d'organiser au premier trimestre 2007 une rencontre commune pour réfléchir aux perspectives d'une telle action.

B) Une synergie à inventer

Une telle orientation doit reposer sur une stratégie partagée entre les acteurs concernés, pour qu'elle prenne sens et puisse se développer. Sa mise en œuvre, qui à priori ne s'improvise pas, peut opposer des logiques concurrentes. La création d'un groupe de pilotage des directeurs autoriserait coordination, impulsion et mise en place d'actions communes.

Pour ma part, je l'ai réfléchi ainsi :

- Favoriser des échanges sur les difficultés rencontrées par chaque établissement dans le but d'enrichir nos réflexions et développer nos compétences. En effet, l'intérêt que je vois à la mise en place d'échanges construits est un accroissement de nos connaissances à travers une confrontation des expériences.

⁶³ in *Dictionnaire critique d'action sociale*, 1995, p.337

- Créer des inter-actions pour mieux connaître l'identité de chacune des sept structures, et donc mieux se re-connaître. Cette mise en relation me paraît représenter un levier intéressant de décroisement.
- Rendre possible un groupement de moyens en créant des modes de collaboration innovants. Je pense précisément à l'organisation de journées d'études et au développement de formations collectives, pour lesquelles chaque structure participerait au financement, ou encore à une mutualisation concernant les traductions de document.

3.2 L'actualisation du projet d'établissement : un levier de changement privilégié

L'article L.311-8 du CASF est ainsi rédigé :

« Pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement ou de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Ce projet est établi pour une durée maximale de cinq ans après consultation du conseil de la vie sociale ou, le cas échéant, après mise en œuvre d'une autre forme de participation».

Au CPAI, sa dernière formalisation date de 1998.

En réponse d'une part à l'évolution du cadre législatif (loi 2002-2 et loi du 10 décembre 2003 relative à l'asile), et d'autre part aux arrivées dans l'équipe de nouveaux personnels (en particulier l'équipe de direction), l'écriture d'un nouveau projet était incontournable. Clé de voûte qui doit fonder nos actions et colorer nos pratiques, son élaboration est un excellent moyen pour favoriser une évolution des pratiques professionnelles. Restait à mobiliser l'équipe autour de ce travail commun de conceptualisation. « Dans mobiliser, il y a l'idée de *convaincre*. Les routes des projets sont longues et surtout sinueuses, parfois non balisées. Il faut beaucoup de persévérance et de force de conviction pour emmener une équipe jusqu'au terme du voyage »⁶⁴.

⁶⁴ MIRAMON J.M., COUET D., PATURET J.B., *Le métier de directeur -techniques et fictions-*, 3^{ème} édition mise à jour, 2005, p.89

3.2.1 Vers la construction d'une référence commune

Après avoir fixé les objectifs de ce travail et balisé le chemin (méthodologie, moyens) d'une démarche à entreprendre collectivement, nous avons engagé ce travail dès janvier 2004. Ce travail de réflexion nécessite bien sûr de prendre du temps pour permettre à tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire de s'approprier cette démarche, et faire que le projet devienne une référence pour chacun.

« La tâche prépondérante du directeur, *celle qui spécifie sa fonction, est l'élaboration de la politique et de la stratégie de son établissement ou service*. Il dispose pour ce faire d'un outil privilégié : le projet d'établissement. Le projet est au cœur de la problématique managériale. C'est lui qui cristallise le sens de l'action »⁶⁵.

Une telle analyse ouvre vers plusieurs objectifs concernant l'actualisation du projet :

- ❑ outre une mise en conformité en réponse aux nouvelles orientations des politiques, à travers la formalisation des outils prévus par la loi - le respect des obligations légales est incontournable-, la démarche projet est pour le dirigeant que je suis plus une opportunité qu'une contrainte,.
- ❑ la construction d'une référence commune permettant d'engager un processus d'évolution des pratiques institutionnelles et dépasser un certain empirisme et la seule bonne volonté. D'interroger celles-ci doit nous permettre de renforcer la cohérence de l'accompagnement au quotidien, et également d'évoluer en s'adaptant aux contingences d'aujourd'hui. Dans une structure telle que le CPAI, qui accueille des résidents 365 jours sur 365, et où l'urgence, l'agir immédiat a plus ou moins tendance à prédominer, engager cette démarche d'élaboration représente une ouverture pour un espace de réflexion et une anticipation possible
- ❑ l'indication aux personnels de la voie à suivre, en adéquation avec le projet associatif et dans le cadre d'une vision stratégique globale. Comme l'a à sa façon exprimé un membre de l'équipe lors d'une réunion, le directeur est « le chauffeur du bus » qui emmène ses passagers-les salariés- vers une destination définie en terme d'objectifs, de finalité. Selon Yves Le Duc, «la rédaction des projets de service et d'établissement, loin d'être un exercice de style réservé à l'encadrement, devrait constituer l'acte fondateur permettant aux équipes professionnels de confronter leurs connaissances, leurs façons de faire, leurs priorités d'actions et de partager leurs doutes et leurs incertitudes ».⁶⁶

⁶⁵ Ibid p.177

⁶⁶ LE DUC Y., *Déontologie de la relation à l'usager*, p.104

- ❑ l'accroissement de la participation des salariés et leur motivation, en valorisant les savoir-faire et les compétences de chacun. Pour Jean-René LOUBAT, « La réactualisation du projet d'établissement est l'occasion rêvée de faire le point sur la mobilisation et l'adéquation des personnels vis à vis de leur fonction. La consultation permet en outre d'apprécier la diversité et la convergence des objectifs et des méthodes de travail ». ⁶⁷
- ❑ la construction d'un plan et d'outils de communication nécessaires pour promouvoir notre projet de travail à l'extérieur de l'institution. Cet objectif vise à renforcer une identité positive de l'établissement sur le territoire et l'ouverture vers les partenaires.
- ❑ l'introduction d'une démarche d'évaluation repérable et opérationnelle qui, à ce jour, nous fait défaut. En effet réinterroger par ce biais les pratiques institutionnelles participe à l'évaluation interne inscrite dans la loi du 2 janvier 2002.

3.2.2 Les moyens mis en œuvre pour son élaboration

A) Un calendrier établi

En janvier 2004, un calendrier a été arrêté en équipe de direction pour organiser ce travail, avec des étapes repérées à travers des thématiques précises. Nous avons prévu que celui-ci soit organisé sur la période de mars 2004 à décembre 2006. Ce temps nous a paru nécessaire pour instituer une démarche de réflexion dans la continuité tout en permettant aux personnels d'assimiler les avancées, de se les approprier. Cette temporalité exige en revanche une grande rigueur dans le respect des échéances et des objectifs à atteindre, gage d'une dynamique constante tout au long de ce processus de construction.

Nous avons retenu le mardi (après-midi), jour de réunions institutionnelles, pour instituer des temps de travail spécifiques pour l'élaboration du projet. Le choix stratégique de cette formule a présenté deux avantages : d'une part, une différenciation de cette instance d'avec la réunion de service hebdomadaire pour éviter toute confusion d'objet, et d'autre part, bénéficier de la présence de tous les personnels pour gagner en efficacité de réflexion. Cette organisation a toutefois nécessité de modifier les horaires de quatre

⁶⁷ LOUBAT J.R., *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social, contexte, méthodes, outils*, p.45

personnels travaillant à mi-temps. Depuis novembre 2004, ces réunions se tiennent les mardis matins sur un temps précédant la réunion de service. De mars 2004 à juin 2006, ce sont 23 réunions qui se sont déroulées . Elles ont donné lieu à des comptes-rendus écrits, rédigés à tour de rôle par les participants, distribués ensuite à tous, et enfin validés en début de réunion suivante. Les ordres du jour sont systématiquement définis à la fin de chaque séance. Un comité de rédaction, composé par une éducatrice, la psychologue et moi-même, formalisons un document global à partir des comptes-rendus.

B) Une méthodologie au service d'une démarche

Pour structurer et conduire une réflexion globale, nous nous sommes appuyés sur une trame classique de méthodologie de projet, proposée par la directrice du CPAI. Celle-ci intègre sous forme d'un questionnement différents fondements que nous avons choisi en équipe de direction de décliner ainsi :

Pour quoi ?	identifier les attentes , les demandes pour évaluer les besoins .
Pour qui ?	des bénéficiaires .
Quoi ?	la délivrance des prestations .
Jusqu'où ?	répondre à des objectifs réalisés .
Avec quoi ?	des moyens financiers, humains, matériels .
Comment ?	en s'inscrivant dans une organisation encadrant des processus .
Avec qui ?	des acteurs, bénéficiaires et salariés, évoluant dans un environnement

Lors de la première réunion, cette trame fut décryptée collectivement, afin d'en clarifier chacun des items. Ce moment a aussi permis une reformulation des grands axes à traiter et de se doter de thématiques à approfondir :

- La philosophie de l'Association, ses valeurs et celles partagées par l'équipe
- Les missions du CADA et du CPH, et donc la définition du service à rendre
- L'évaluation des besoins des résidents afin d'y apporter des réponses pertinentes
- Le bilan de l'existant
- L'étude du nouveau contexte législatif (loi sur l'asile/ loi du 2 janvier 2002)

- La rédaction et la mise en œuvre des outils garantissant l'exercice des droits des personnes (livret d'accueil, contrat de séjour, règlement de fonctionnement,...)
- La déclinaison des fonctions respectives (poste par poste), dans l'objectif de développer et valoriser les compétences de chacun
- La connaissance précise de l'environnement institutionnel, sur un territoire d'intervention repéré et repérable, et le développement de partenariats nouveaux
- Les modes d'évaluation de nos actions (pertinence, efficacité et efficience des prestations).

3.2.3. Le management de l'équipe

A) Clarification des fonctions et rôles de chaque salarié

Au niveau de l'équipe, le travail sur le projet a permis une mobilisation instaurant une dynamique institutionnelle nouvelle. Le réel investissement de chacun (prise de parole, participation à la rédaction des comptes rendus) a mis en évidence la motivation des salariés. Il a donné du sens à l'action et a permis de ne pas se cantonner que dans l'aspect organisationnel.

Dans cette logique, la clarification des fonctions et rôles de chacun a également permis de dessiner les contours de fiches de postes qui seront établies ultérieurement. Dans un premier temps, notre objectif a été de préciser les concepts **statut**, **fonction** et **rôle**. Nous avons ensuite consacré plusieurs réunions à définir chacune des fonctions représentées dans l'équipe.

A titre d'exemple, je m'attacherai ici à exposer la synthèse des fonctions et rôles de l'équipe de direction établie à partir des représentations des membres de l'équipe pluridisciplinaire

.

La directrice :

« Elle est l'interface entre le personnel et la Direction Générale, compte tenu de sa place dans l'organigramme de l'Association. Garante du fonctionnement de l'établissement et de l'adéquation du projet institutionnel avec les besoins des résidents, elle est « le conducteur du bus » qui indique la direction à suivre pour l'établissement. Elle trace la voie, appuie sur l'accélérateur et anticipe Elle gère l'équipe et doit donner au personnel l'envie de s'exprimer. Elle anime les réunions, informe les personnels. Elle est garante de la sécurité générale des personnes et du respect des biens immobiliers et mobiliers. Elle recrute les personnels et engage les dépenses de fonctionnement de l'établissement. Elle signe avec les résidents les contrats de séjour ».

Le directeur-adjoint :

« Il est le copilote de l'établissement, et veille à la bonne marche quotidienne du CPAI. Par délégation de la directrice, il supervise directement l'organisation. Il établit les différents plannings concernant l'organisation générale (horaires de travail, permanences, congés, réunions, études de situation,...). Il anime les réunions institutionnelles et groupes thématiques. Il fait le point avec les personnels sur leur travail lors des entretiens mensuels. Il coordonne les actions individuelles et collectives menées dans les services de Lure et Saint-Loup. Il planifie les entretiens avec les résidents dans le cadre du protocole de prise en charge ».

La question de l'articulation des fonctions des deux cadres hiérarchiques a été un point central mis en avant par les personnels, «une bonne complémentarité produisant un cadre cohérent pour le travail de l'équipe et pour le travail fait pour les résidents ».

En ce qui me concerne, si je veille à me rendre disponible au quotidien, l'une de mes priorités essentielles est d'être à l'écoute des personnels et des résidents. Cela me permet d'une part une connaissance précise de « l'ambiance institutionnelle », et d'autre part d'apporter des réponses adaptées aux circonstances avec la distance que m'autorise ma fonction.

Les représentations ci-avant exprimées par les membres de l'équipe sont particulièrement intéressantes en ce sens qu'elles illustrent d'une certaine façon nos positions symboliques respectives et la manière dont nous sommes investis par eux.

Je les trouve en phase avec celle conceptualisée par Pierre GAUTHIER, pour lequel « diriger, c'est d'abord être disponible, savoir écouter et décider, fédérer, mais aussi anticiper et négocier, communiquer, représenter en tous lieux son institution, savoir formaliser les réseaux de travail dans lesquels elle s'inscrit, savoir enfin dire non –pas par goût d'une autorité à affirmer mais lorsque c'est nécessaire, en interne comme à l'extérieur, et savoir expliquer pourquoi ; c'est aussi savoir évaluer, pas par effet de mode, mais pouvoir se remettre en cause avant que les autres ne s'en chargent ; c'est enfin savoir initier des démarches qualité, porter un processus d'accréditation, hors desquels l'institution tombe dans l'archaïsme »⁶⁸.

⁶⁸ ANDESI, sous la coordination de GUAQUERE D. et CORNIERE H. *Etre directeur en action sociale aujourd'hui : quels enjeux ?*, 2005. pp.11-12

B) Une réflexion sur les représentations des personnels

Mon objectif était de faire évoluer les représentations collectives, très ancrées dans un registre de normalisation, et instituer un rapport résident-professionnels basé sur une bonne connaissance de l'autre et sur un respect mutuel. La réflexion engagée sur notre légitimité sociale d'aide aux personnes, à travers les fonctions et rôles de chaque personnel, a permis d'évoquer différentes situations de la vie quotidienne où étaient mis en évidence des comportements non conformes à nos attentes et aux schémas culturels qui sont les nôtres. Par exemple, la question du rôle et la place de l'homme au sein de la minorité géorgienne « yézide » a donné lieu à l'expression de nombreuses divergences. A partir des positions de chacun, des débats au sein de l'équipe, parfois vifs et engagés, ont favorisé un questionnement plus approfondi. La confrontation des visions et des opinions individuelles a introduit davantage d'objectivité, et par voie de conséquence, une professionnalisation des approches. Pour favoriser une évolution des attitudes, je me suis beaucoup appuyé lors des débats, sur une approche théorique qui m'est apparue pertinente, définie par René KAES. Ce dernier veut démontrer que la notion de différence culturelle passe nécessairement par une réflexion sur la notion même de différence, laquelle recouvre plusieurs valeurs dont l'altérité. En affirmant que « La rencontre avec la différence culturelle peut mettre en cause l'idée du moi »⁶⁹, cet auteur estime que la rencontre interculturelle met en question, dans une certaine violence, nos certitudes et nos repères ; de ce fait, elle nous oblige à intégrer dans nos représentations qu'il existe un « autre » différent. Cette analyse me paraît fondamentale pour nous, professionnels, intervenant dans une structure telle que le CPAI. En effet, dépasser nos idées préconçues et nos évidences, interroger nos propres représentations est essentiel pour d'une part être moins défensif face à des personnes étrangères dont on ne connaît peu de choses, et d'autre part efficace en se montrant hospitalier, disponible et à l'écoute de leurs difficultés. Projeter à priori nos présupposés idéologiques et culturels sur l'autre nous conduit inévitablement à méconnaître celui-ci, à voiler toute relation et à uniformiser nos réponses. Savoir être tolérant et ouvert aux différences, ne pas faire de nos propres schémas des dogmes tout en sachant que la culture n'est qu'un élément de la singularité d'une personne demandeuse d'asile ou réfugiée politique facilitera les nécessaires interactions dans le cadre de l'accompagnement.

⁶⁹ KAES René, *Différence culturelle et souffrances de l'identité*, 2005, p. 70

C) Des instances de travail spécifiques

L'un des objectifs prioritaires de cette démarche projet, comme écrit précédemment, est le développement des compétences et la valorisation de chacun des membres de l'équipe pluridisciplinaire. Cet axe est travaillé au sein de deux instances principales : les réunions programmées spécifiquement pour l'élaboration du projet d'établissement d'une part, et les entretiens professionnels d'autre part.

Ainsi, chaque réunion d'élaboration se veut un moment collectif de débat et d'échanges : Mon rôle d'animation de cette instance, partagé avec la directrice, nécessite coordination rigueur dans la façon d'organiser et de mener les débats. Les orientations des politiques sociales ont été abordées dans le cadre de ma formation CAFDES, et j'ai souhaité partager mes connaissances avec l'équipe et enrichir la réflexion collective de nouveaux apports théoriques. En premier lieu a été réalisé un travail d'information : j'ai proposé une synthèse des nouveaux textes de loi, afin de les rendre lisible et utiles dans le travail de réflexion. Diffusé aux membres de l'équipe pour qu'ils se les approprient, ce procédé a facilité la prise en compte du nouveau contexte législatif, articulé avec l'analyse de l'existant.

Du fait que tous les salariés participent aux réunions, chacun se trouve en position de personne-ressource, qu'il soit éducateur, homme d'entretien, secrétaire ou lingère. Dans ma façon de conduire les différents groupes de travail, je cherche en permanence à privilégier un dialogue constructif avec l'ensemble des professionnels. Je m'appuie sur les compétences et les savoir-faire de chacun, notamment l'expérience des plus anciens que j'articule avec le questionnement des personnes nouvellement embauchées. J'ai pu mesurer que la mise en synergie de ces compétences diverses est un bon outil de valorisation et de reconnaissance.

Les entretiens professionnels que je mène, mensuels avec les membres de l'équipe éducative, et trimestriels avec les autres personnels, s'intègrent dans ma démarche d'écoute et de soutien des salariés. Ils améliorent le dialogue et la mobilisation des personnes, et la cohérence des actions de l'équipe. Ces temps d'échanges privilégiés ont par ailleurs été source de clarification des orientations élaborées dans le cadre de la démarche-projet, en réduisant notamment certains écarts d'incompréhension. Enfin, ils favorisent l'implication des salariés et le développement des compétences, en particulier en activant la politique institutionnelle de formation en réponse à l'évolution des politiques sociales.

3.2.4 Les effets produits sur les pratiques professionnelles

A) Elaboration d'un protocole de prise en charge

L'analyse de nos modes d'accompagnement a permis de penser une procédure qui se veut rigoureuse et repérable pour les professionnels comme pour les résidents. Cette procédure type est la suivante :

Délai suivant l'admission	CADA	CPH
A l'arrivée	Remise du livret d'accueil, du règlement de fonctionnement et de la Charte des droits et libertés de la personne accueillie (direction)	
1 ^{ère} semaine	Remise du contrat général de séjour (direction) Explication du règlement de fonctionnement (éducateur référent)	
Avant la fin du 1 ^{er} mois	Signature du contrat général de séjour (directrice, en présence du référent)	
Avant la fin du 2 ^{ème} mois	Point sur la situation pour formalisation du contrat individuel de séjour Signature du CIS (direction / référent)	
Après décision OFPRA	Entretien (direction/référent)	
Après décision CRR	Entretien (direction/référent)	
Avant la fin du 5 ^{ème} mois		Point avant la sortie (direction/référent)
6 ^{ème} mois	Point sur la situation (direction/référent)	Point sur la situation le cas échéant, demande de prolongation (direction/référent)

Le respect de ce protocole est aujourd'hui bien inscrit dans les pratiques ; il a vraiment contribué à davantage de professionnalisation des personnels. Repère important pour les résidents, il favorise la participation de ces derniers à leur prise en charge.

B) Un exemple d'élaboration d'un outil : le livret d'accueil

Premier document que nous avons réactualisé, il a été édité par nos soins en novembre 2004. Il s'est depuis substitué à la fiche d'information intitulée « présentation de l'établissement » qui était jusqu'alors remise aux résidents dès leur arrivée.

Son élaboration s'est réalisée en plusieurs phases. Dans un premier temps, nous avons sollicité trois travailleurs sociaux pour réaliser une première maquette. Celle-ci fut ensuite soumise à la réflexion de l'ensemble de l'équipe pluridisciplinaire dans le cadre d'une réunion institutionnelle. Cette démarche a permis à chacun d'apporter sa pierre à l'édifice, et ainsi d'enrichir la forme et le contenu du livret. Nous avons voulu faire de ce document un outil pratique, le plus adapté possible au public que nous accueillons. Dans cette logique, nous l'avons fait traduire. En effet, compte tenu de la barrière linguistique, tous les documents remis aux résidents sont traduits dans les quatre langues les plus usitées actuellement : russe, albanais, serbo-croate et turc.

Sur le plan financier, les traductions dans ces quatre langues ont occasionné, sur le budget 2005, une dépense nécessaire d'un montant de 500 euros. Cela a permis aux personnes de disposer d'un document clair et lisible pour tous.

Dans un second temps, l'avis des résidents a été sollicité dans le cadre des deux réunions d'expression organisées en novembre dernier (à SAINT-LOUP le 18/11/2005 et à LURE le 22/11/2005). Les personnes présentes dans ces instances ont exprimé leur satisfaction quant au contenu et la clarté de ce livret. Si elles n'ont pas proposé à ces occasions de modifications ou compléments particuliers, leurs remarques et observations à venir permettront de faire évoluer cet outil.

Le livret d'accueil décline plusieurs informations :

- Une présentation de l'association
- L'organisation générale de l'établissement et ses missions
- Les modalités d'admission
- La situation géographique et les équipements
- L'équipe, sa composition et son rôle
- Les grands axes de l'accompagnement proposé
- les outils de travail principaux (contrat de séjour, réunion d'expression, recours à une personne qualifiée pour faire valoir ses droits, ...)
- les heures d'ouverture des bureaux, ainsi que le numéro à appeler en cas de nécessité ou d'urgence.

A noter enfin que ce livret d'accueil est également un bon outil de communication avec les services et partenaires extérieurs. A titre d'exemple, il répond à certaines demandes d'information d'autres structures accompagnant des personnes auxquelles est proposée une orientation au CPAI.

C) Un ajustement aux nouvelles contingences

La mise en œuvre du Contrat d'Accueil et d'Intégration pour les réfugiés statutaires ainsi que la suppression de la formation linguistique en CPH ont provoqué une certaine crise d'identité au sein de l'établissement, en ce sens que ces deux mesures viennent bousculer des repères de fonctionnement qui se sont avérés jusqu'alors pertinents.

La mise en œuvre du CAI

Trois ans après son démarrage, la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) a posé un certain nombre de questions à l'équipe, d'autant que des problèmes d'information et de coordination du service public de l'accueil chargés de la mise en œuvre sur le terrain nous ont empêché d'anticiper plus en amont cette nouveauté.

En premier lieu, la création d'une plate-forme régionale ANAEM ne s'est concrétisée que début 2006. Celle-ci, qui se veut un passage obligé du parcours d'intégration des réfugiés statutaires, nous a conduit à penser notre accompagnement des personnes à ces convocations obligatoires.

Une réunion spécifique d'information a permis aux résidents de disposer d'éléments de compréhension des objectifs du CAI, à savoir une formation civique (connaissance des valeurs républicaines), l'apprentissage du français et les démarches d'intégration possibles.

Cette étape nous est apparue incontournable, tant elle est un moyen pour les personnes d'acquérir des clés nécessaires signer ce contrat en connaissance de cause. La réunion d'expression de mai 2006 a également permis de répondre aux questions des résidents. Seulement 7 d'entre eux ont été jusqu'alors convoqués par la plate-forme. Ils ont en quelque sorte « essuyer les plâtres » : la démarche et ses objectifs n'ont pas d'emblée été compris par les signataires du contrat, d'autant que la présence d'interprètes a parfois fait défaut sur place lors des entretiens individuels (notamment dans le cadre du diagnostic de situation avec l'auditeur social de l'ANAEM) et que la majorité des informations sont données en français. Par ailleurs, un accompagnement social a été prescrit à certains d'entre eux, alors qu'ils sont pris en charge et accompagnés dans une structure sociale. Face à ces incohérences, nous avons en équipe de direction décidé de provoquer une rencontre avec les opérateurs chargés, dans le département, de la mise en œuvre des formations linguistiques et de l'accompagnement social. Avec ces partenaires, nous sommes parvenus à définir les contours de l'accompagnement du dispositif sur le terrain ainsi que les rôles et responsabilités de chacun, en accord avec l'ANAEM et la DDASS:

- externalisation de la formation linguistique pour les réfugiés signataires du CAI, les cours leur étant proposé à LURE pour une question de proximité et donc d'accessibilité
- Accompagnement social assuré exclusivement par le CPAI pour ses résidents, pour garantir une cohérence dans l'accompagnement au quotidien

Ces décisions nous ont permis d'ajuster notre accompagnement, et de mieux préparer les résidents à leurs entretiens.

L'adaptation de la formation linguistique

La suppression de la formation linguistique en CPH depuis janvier 2005 (désormais dispensée au travers du dispositif CAI) a affecté la mission de ce service, d'autant que paradoxalement le législateur dit vouloir faire de l'apprentissage du français le moteur de l'intégration, à l'image de la création récente pour les personnes étrangères d'un diplôme de langue française (DILF), dont l'obtention constituera l'un des critères d'accès à la carte de résident.

Cette remise en question a remis en cause la fonction de la formatrice linguistique. Le travail sur le projet institutionnel a pour nous, équipe de direction, été une opportunité d'interroger nos certitudes et d'élargir le cadre de l'expérience institutionnelle dans ce domaine. Notre volonté étant de maintenir un apprentissage du Français Langue Etrangère (FLE) intra-muros, cette décision stratégique s'est voulue mobilisatrice dans le sens de stimuler le désir de travail de la formatrice, mais aussi la créativité de l'équipe pluridisciplinaire pour réussir ce changement. Ainsi avons nous, depuis mars 2005, transformé la formation linguistique en atelier d'apprentissage de la langue française destiné aux deux publics : réfugiés pour lesquels une formation n'est pas encore prescrite dans le cadre du CAI , et demandeurs d'asile.

La réflexion collective a permis de définir les objectifs de ces cours communs, à savoir :

- permettre aux personnes d'acquérir les savoir et savoir-faire nécessaires à la communication orale et écrite dans les différentes situations de la vie quotidienne
- leur éviter de subir une inactivité contrainte, en proposant des séances régulières, tantôt le matin, tantôt l'après-midi
- leur offrir un espace de parole et de rencontre communs dans l'intérêt de la vie en collectivité.

Dans un second temps, nous avons réfléchi à l'adaptation des moyens à cette évolution. Ainsi, l'organisation des cours a été revue, trois groupes de niveau ont ainsi été constitués. Les outils FLE et supports ont été adaptés aux demandeurs d'asile (à l'exemple des thèmes traitant de l'insertion). La poursuite de cette prestation d'apprentissage permet d'apporter aux personnes les moyens de cette connaissance

nécessaire pour elles de la langue française, d'autant que de par l'origine géographique des résidents, la majorité d'entre eux sont non-francophones. Aujourd'hui, les résidents font régulièrement part de leur attachement au maintien de cet apprentissage qui répond véritablement à leurs attentes.

D) Un projet de participation des résidents

A travers l'actualisation du projet d'établissement et la rédaction des outils préconisés par la loi de rénovation sociale, notre volonté est d'accorder plus d'importance à la participation des résidents. Si leur préoccupation majeure est le bénéfice du droit d'asile, et par voie d'espérance - plus que par voie de conséquence - l'obtention du statut de réfugié, leur mobilisation autour de la mise en œuvre des outils ne va pas de soi. Elle a même surpris dans un premier temps, à l'exemple de la remise du livret d'accueil. Le sens et les raisons de sa parution ont été abordé dans le cadre d'une réunion d'expression qui a suivi. Si pour l'équipe, cet échange a permis de mesurer son utilité et sa pertinence pour les personnes, les rares remarques émises par les résidents qui se sont exprimés, si elles nous ont permis de préciser quelques points, ont surtout contribué à ce que les personnes constatent que leurs paroles étaient prises en compte et que leurs critiques étaient nécessaires pour optimiser ce document et le faire évoluer. A l'instar des réunions d'expression, espace privilégié d'échange et de médiation, les résidents expriment leur satisfaction d'être écoutées, et se sentent ainsi par nous investies et responsabilisées quant à la vie de l'établissement. Car est bien là la raison d'être des outils garantissant les droits, celle de favoriser la prise de parole des résidents et de leur permettre d'agir en leur nom, même si leurs intérêts peuvent à certains moments s'opposer à ceux des professionnels du CPAI. Pour Roland JANVIER et Yves MATHO, le professionnel est au même titre que l'usager inscrit dans un rapport social. « Le droit des usagers se situe alors à ce point de rencontre d'intérêts parfois convergents, parfois divergents entre des acteurs sociaux inscrits dans des logiques différentes. Le droit des usagers, dans cette perspective, devient un conflit fondateur dans une société démocratique qui se produit elle-même. Cette perspective nous intéresse plus pour ce qu'elle permet que pour ce qu'elle contraint »⁷⁰.

Pour aller plus loin dans cette logique, la mise en place d'une réunion d'expression pour les enfants est pour moi un objectif à concrétiser prochainement.

Ceci dit, la participation n'est pas circonscrite aux seuls outils garantissant le droit des personnes. Il est essentiel de parvenir à se saisir des rencontres, des échanges pour

favoriser la négociation, cette dernière étant bien présente dans le travail d'accompagnement au quotidien.

3.2.5 Un processus d'évaluation en marche

Si la loi particulière du 6 janvier 1986 a été parmi les premiers textes législatifs à avoir introduit la notion, sinon l'exigence de l'évaluation en travail social, la loi du 2 janvier 2002 pose désormais l'obligation pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux de procéder à l'évaluation de leurs pratiques : une évaluation interne, et une évaluation externe⁷¹. L'évaluation peut-être considérée comme « une démarche opératoire par laquelle on apprécie une réalité donnée en référence à des critères déterminés (jugement de valeur). Opération qui mesure l'écart entre un résultat et un objectif et qui en recherche les causes »⁷². Devenue aujourd'hui l'un des axes majeurs de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale, la question de l'évaluation selon Jean-René LOUBAT « fait aujourd'hui partie des préoccupations méthodologiques des établissements et des exigences émergentes des administrations de contrôle ».⁷³

A) Au niveau associatif

Il me faut reconnaître qu'au sein de l'AHSSEA, évaluer les prestations délivrées n'était pas jusqu'alors inscrit en tant que démarche méthodologique dans la culture associative. Suite à la parution du décret d'application relatif à l'évaluation des pratiques, l'Association a décidé d'engager en cette année 2006 une démarche d'évaluation dans l'ensemble des établissements et services dont elle assure la gestion. Certes, nous disposons d'outils

⁷⁰ JANVIER R., MATHO Y. *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, 3^e édition, 2004. p.XIX

⁷¹ En ce qui concerne l'évaluation externe, l'article L.312-8 du CASF est ainsi rédigé : « Les établissements et services font procéder à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent par un organisme extérieur. Les organismes habilités à y procéder doivent respecter un cahier des charges fixé par décret. La liste de ces organismes est établie par arrêté du ministre chargé de l'action sociale, après avis du Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale. Les résultats de cette évaluation sont également communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation. Elle doit être effectuée au cours des sept années suivant l'autorisation ou son renouvellement et au moins deux ans avant la date de celui-ci ».

⁷² LEFEVRE P. *Guide de la fonction de directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*, 2^{ème} édition, 2003 . p.238.

⁷³ LOUBAT J.R., *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social –Contexte, méthodes , outils-* p.184

généraux repérables : les tableaux de bord de gestion financière⁷⁴, le plan de formation, les rapports d'activité... Par contre, nous ne disposons pour l'instant dans les structures de référentiels qualitatifs élaborés et opérants. Ainsi l'AHSSEA at-elle organisé pour ses directeurs deux journées de formation les 11 janvier et 8 février sur ce thème. La démarche a été ensuite présentée aux cadres hiérarchiques de l'Association (2 mars) suivies d'une réunion d'information à l'ensemble des représentants du personnel (20 avril). Dans un troisième temps seront mises en place des actions de formation spécifiques qui concerneront l'ensemble des personnels. La volonté annoncée par le Directeur Général est d'instaurer une démarche participative fédérant tous les salariés afin d'obtenir l'adhésion de tous à cette démarche. Les motivations annoncées par le Conseil d'Administration sont :

- Remplir une obligation légale et réglementaire qui découle notamment de la loi du 2 janvier 2002
- Démontrer en interne et externe que le projet associatif, son éthique et sa singularité sont effectivement mis en œuvre dans chacun des établissements et services
- Donner à chaque équipe les outils et les moyens d'interroger ses pratiques spécifiques dans la déclinaison des projets d'établissements et services.

Aussi, la démarche initiée par l'Association devra lui permettre, d'une manière porteuse de sens, de mesurer :

- La pertinence (rapport moyens/objectifs)
- L'efficacité (rapport résultats/objectifs) de ses prestations
- L'efficience (rapport moyens/résultats)

et ainsi, en permanence, de recadrer et de réajuster ses interventions afin que son projet associatif soit toujours accompli au mieux, au plus près des effets attendus.

⁷⁴ Exemple d'indicateurs financiers tels que définis par l'arrêté du 26 octobre 2004 relatif aux premiers indicateurs et leurs modes de calcul prévus aux articles R.314.28 et suivants du CASF : encadrement, charges , coût de structure,...

B) Au niveau de l'établissement

Le travail d'actualisation du projet d'établissement en cours s'inscrit pleinement dans le cadre de la loi de rénovation sociale⁷⁵ en ce sens qu'il nous donne de bonnes bases pour préparer l'évaluation interne de l'établissement. Il est un outil qui permet d'interroger nos pratiques dans l'optique de l'amélioration continue de la qualité des prestations proposées par le CPAI à ses résidents. De ce fait, ce processus instaure une réelle dynamique d'évaluation dans le sens où d'une part elle vise à répondre aux attentes et besoins du public accueilli et aux exigences de la commande publique, et d'autre elle a pour objectif de viser une efficience optimale par la mobilisation des ressources internes et externes (environnement) de l'établissement. Au delà des bonnes intentions, cette démarche est une belle occasion de mesurer l'efficacité du dispositif ainsi que la qualité des prestations délivrées aux résidents .

A terme, en lien avec la démarche d'évaluation interne de l'AHSSEA, je souhaite initier une démarche d'élaboration d'un référentiel de type enquête de satisfaction, qui puisse d'une part nous permettre de mesurer le niveau de participation des résidents du CPAI à la vie institutionnelle, et d'autre part de mesurer la pertinence et la qualité des dispositifs mis en œuvre en interne des droits effectifs des personnes. Ce mode d'évaluation que je soumettrai à ma directrice et à l'Association, se devra d'être simple et lisible pour une exploitation facilitée dans l'accompagnement avec des résidents pour lesquels l'utilisation de la langue est une barrière. Pour gagner en rigueur méthodologique, j'envisage de m'inspirer des recherches de Philippe DUCALET et Michel LAFORCADE pour qui « l'évaluation consiste à *porter un jugement sur une intervention, dans un but d'aide à la décision* »⁷⁶. Mon ambition dans un premier temps sera de retenir quelques indicateurs qui me semblent pertinents en rapport avec les valeurs associatives et la singularité des résidents, tels :

- Les modes d'accompagnement (protocole d'accueil, conditions d'hébergement, suivi médical,...)

⁷⁵ L'article L.312-8 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé : « Les établissements et services mentionnés à l'article L.312-1 procèdent à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées selon les catégories d'établissements ou de services, par un Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, placé auprès du ministre chargé de l'action sociale. Les résultats de l'évaluation sont communiqués tous les cinq ans à l'autorité ayant délivré l'autorisation ».

⁷⁶ DUCALET P., LAFORCADE M. *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales -sens, enjeux et méthodes-*. 2^e édition ; 2004. p.128.

- L'accès aux droits administratifs (pertinence des supports dont s'est doté l'établissement pour informer les personnes de leurs droits, et qualité de la mise en œuvre)
- L'efficacité des outils garantissant les droits des usagers (livret d'accueil, règlement de fonctionnement, contrat de séjour...)
- L'accès au dossier, à l'information...

En plus de ces items généraux, il me paraît intéressant de prendre également en compte d'autres indicateurs qualitatifs :

- Les relations qui se nouent entre résidents eux-mêmes (cas des différentes ethnies au CPAI) et entre résidents et professionnels
- La réussite de l'accompagnement : une solution pour les déboutés / Une insertion réussie pour les réfugiés (logement/travail)
- La satisfaction des résidents, celle des professionnels (climat social / mobilisation / turn-over / absentéisme / participation aux actions...).

Cette ébauche de listing n'est évidemment pas exhaustive. Elle ne pourra qu'être enrichie par des items conçus par les personnels et membres de l'Association, et également par les critiques des résidents. Si, comme l'affirme Philippe DUCALET et Michel LAFORCADE, « un référentiel en soi n'a guère d'intérêt, c'est la dynamique de réactualisation des pratiques individuelles et collectives qui crée la qualité »⁷⁷, sa construction requiert rigueur et précision sur le plan méthodologique. En effet, le sens, la lisibilité et l'opérationnalité sont des éléments fondamentaux à privilégier dans la construction de tout référentiel, lequel « peut-être un instrument pertinent d'aide à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité s'il nous permet de nous poser en équipe de bonnes questions et de promouvoir d'authentiques débats et re-médiations des pratiques »⁷⁸.

⁷⁷ DUCALET P., LAFORCADE M. *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales -sens, enjeux et méthodes-*. 2^e édition, 2004. p. 69

⁷⁸ Ibid, p. 69

En résumé

La mise en œuvre d'un partenariat avec FTDA, outre le fait qu'il est une ouverture nouvelle pour l'établissement, a d'ores et déjà permis de développer l'expertise institutionnelle en matière d'accompagnement juridique des personnes demandeuses d'asile accueillies au CPAI. En plus du développement des compétences des salariés référents CADA, il est vecteur d'un nouveau souffle pour les résidents qui nous disent aujourd'hui se sentir mieux soutenu et guidés dans leur quête de l'obtention de ce droit d'asile politique tant espéré, objet de leur désirs, de leurs espoirs. Cette expérience de partenariat est incontestablement à poursuivre : nous avons décidé de nous y employer dans le cadre des procédures budgétaires à venir.

Par ailleurs, il appelle d'autres formes de coopération, en particulier avec les autres structures de la région.

Le travail d'actualisation du projet d'établissement est pour ce qui le concerne en voie de finalisation. Complété par l'élaboration des autres outils garantissant les droits des personnes, ce processus aura nécessité d'importants moyens (temporels et financiers notamment). Ce qui est sûr, c'est que dans une structure de type CHRS qui accueille des personnes 365 jours sur 365 et où l'urgence, l'agir, sont particulièrement prégnants, réfléchir au sens et à une mise en œuvre optimale de nos missions est une force créatrice et mobilisatrice. Nous considérons en effet que l'élaboration de cette référence commune, clé de voûte de nos actions et déclinaison technique de la politique associative, a non seulement contribué à redéfinir les axes du travail d'accompagnement, mais surtout permis une amélioration des pratiques institutionnelles au travers de l'implication des personnels et de la recherche constante d'une meilleure qualité de service, plus rigoureuse et favorable à la participation des résidents. Sa formalisation, une fois validée par le Conseil d'Administration de l'association, sera un outil réactualisé de communication interne et externe au service du positionnement de l'établissement sur son territoire.

Enfin, la mise en œuvre récente d'une démarche d'évaluation au sein de l'AHSSEA contribuera entre autres, à donner à l'équipe les outils et les moyens d'interroger ses pratiques mises en œuvre au service des besoins des résidents du CPAI.

Si l'évaluation n'est pas une fin en soi, gageons que la démarche initiée au niveau associatif favorisera la cohérence de nos actions et constituera un moyen supplémentaire favorisant la remise en cause de nos certitudes, le développement de toutes les ressources institutionnelles et la qualité du service rendu.

CONCLUSION

La prise en compte et le respect des droits des personnes est un aspect fondamental du travail social. Nier cette évidence serait faire fi du travail accompli dans les structures sociales et médico-sociales depuis de nombreuses années. Nous pouvons apprécier que le législateur ait voulu faire de la promotion du droit des personnes l'un des axes prioritaires de la loi de rénovation sociale car cette volonté contribue à réaffirmer le sens de l'action sociale. Pour ma part, je considère la mise en œuvre des droits des personnes à la fois comme un enjeu de management fondamental, mais également comme un défi à relever en permanence pour le directeur.

Les personnes demandeuses d'asile et réfugiées politiques accueillies au CPAI ont l'espoir, au bout de leur exil forcé, de recouvrer le bénéfice de droits jusqu'alors bafoués. Malheureusement, les idéaux de liberté et de défense des droits de l'homme qui ont présidé après la seconde guerre mondiale à la mise en place d'un régime de protection spécifique, sont en partie remis en cause par d'autres objectifs que sont les logiques sécuritaire et de maîtrise des flux migratoires.

Dans un contexte de restrictions d'accès au droit d'asile politique (notions de pays sûr, d'asile interne,...), ces «passagers» accueillis au CPAI ont pour priorité essentielle l'obtention du droit d'asile. Le développement de l'expertise institutionnelle en la matière, à travers le partenariat en cours avec l'association France Terre d'asile, se veut une réponse pertinente aux attentes des requérants et parallèlement, à celles de l'autorité de contrôle. Mon ambition est bien que l'établissement réponde en ce sens, et qu'il soit cet espace qui garantisse à ses résidents – trop souvent présumés fraudeurs en puissance – une position de sujets de droits.

Par ailleurs, et conformément aux orientations du projet associatif de l'AHSSEA, notre équipe de direction a engagé l'établissement dans un processus d'actualisation des outils préconisés par la loi du 2 janvier 2002. L'enjeu stratégique de cette démarche était d'adapter nos pratiques professionnelles aux évolutions du cadre législatif de référence et des attentes et besoins des personnes accueillies. Cela nous a conduit à mobiliser l'équipe pluridisciplinaire dans cette voie. Si ce processus d'élaboration est à poursuivre - Il nous reste en effet à finaliser la formalisation du projet d'établissement -, il aura déjà permis d'impulser au sein de l'institution un débat de fond, favorisant la construction de références communes, et une réelle évolution des actions mises en œuvre. Comme l'écrit très bien Fabrice DHUME, «être acteur et responsable d'un projet, c'est assumer la charge de le faire vivre». Il faut chercher tous les moyens envisageables et accepter de

prendre des risques ou, comme l'on dit parfois, de *mouiller sa chemise*. Sans cette prise de risque, le changement ne se produira jamais ».⁷⁹

En effet, au-delà d'une mise en conformité obligée, le directeur de mon point de vue doit se saisir de ces instruments comme de véritables atouts pour que d'une part le cadre normatif de la loi ne devienne pas un frein à l'innovation et que d'autre part il favorise une qualité de l'accueil et de l'accompagnement de ces « passagers » hébergés au CPAI. A travers ce mémoire, j'ai voulu traduire ma démarche de mise en œuvre concrète de promotion des droits des personnes au sein du CPAI. J'ai bien sûr conscience qu'il nous reste bien du chemin à parcourir : cela dit, un processus institutionnel est en marche et des avancées ont déjà été réalisées.

Enfin, l'évaluation de nos actions, engagée à travers la professionnalisation au niveau associatif d'outils d'évaluation, permettra d'analyser les écarts entre nos objectifs et la réalité de l'accompagnement au quotidien de ces personnes, de mesurer les évolutions quantitatives et qualitatives de notre offre de service.

Certes, si ces dernières années ont été marquées par l'entrée en vigueur en France des nouvelles dispositions législatives en matière de droit d'asile politique, avec pour priorité majeure une gestion plus stricte des flux migratoires, nos pratiques professionnelles doivent continuer d'afficher leur singularité, d'autant que beaucoup d'interrogations subsistent quant à l'avenir des structures de type CADA et CPH. La loi sur l'immigration et l'intégration, deuxième loi votée en trois ans sur l'immigration et l'asile, entend modifier les règles d'intervention et le statut juridique des CADA. Ces derniers ne seraient plus des CHRS, mais deviendraient une catégorie spécifique d'établissements sociaux et médico-sociaux. J'espère que les décrets à venir ne seront pas synonymes d'une plus grande rigidité du dispositif (est-ce la suppression programmée des CPH ?), mais qu'ils contribueront au contraire à favoriser l'existence de structures de qualité répondant pleinement aux besoins des personnes demandeuses d'asile ou réfugiées politiques.

Convaincu que la promotion du droit des personnes est l'une des orientations majeures de la loi du 2 janvier 2002, mon projet de direction est de réussir une mise en œuvre de ce droit opérante et surtout porteuse de sens pour les personnes lors de leur passage au CPAI et ce, conformément aux valeurs prônées dans le projet associatif de l'AHSSEA.

⁷⁹ DHUME F. *Du travail social au travail ensemble –le partenariat dans le champ des politiques sociales*, 2001. p 197.

Bibliographie

OUVRAGES

ANDESI, sous la coordination de GUAQUERE D. et CORNIERE H. *Etre directeur en action sociale aujourd'hui : quels enjeux ?* Paris :ESF Editeur, 2005. 196 p.

BAUDURET J.F., JAEGER M. *Rénover l'action sociale et médico-sociale -Histoires d'une refondation-*. 2^e édition. Paris : Dunod, 2003. 322 p.

CORNU G., *Vocabulaire juridique*. 4^{ème} édition corrigée Vendôme :PUF, 1994. 862 p.

DUCALET P., LAFORCADE M. *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales -sens,enjeux et méthodes-*. 2^e édition. Paris : Seli Arslan, 2004. 335 p.

DHUME P. *Du travail social au travail ensemble, le partenariat dans le champ des politiques sociales*. Paris :Actualités Sociales Hebdomadaires, 2001. 206p.

GUILLON M., LEGOUX L., MA MUNG E. (éditions). *L'asile politique entre deux chaises – droits de l'homme et gestion des flux migratoires -*. Paris : L'Harmattan, 2003. 374 p.

JANVIER R., MATHO Y. *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, 3^e édition. Paris : Dunod, 2004. 318 p.

KAES R. *Différences culturelles et souffrances de l'identité*. Paris : Dunod, 2005. 258 p.

LE DUC Y. *Déontologie de la relation à l'usager dans les services et établissements sociaux*. Paris : Dunod, 2000.166 p.

LEFEVRE P. *Guide de la fonction de directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*, 2^e édition. Paris : Dunod, 2003. 405 p.

LEGAULT G. (sous la direction de) *L'intervention interculturelle*. Québec : Gaëtan Morin, 2000. 364 p.

LHULLIER J. M. *Le droit des usagers dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*. 2^{ème} édition, Rennes : ENSP, 2005.198 p.

LOUBAT J.R, *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social. Contexte, méthodes, outils*. Paris : Dunod, 1997.264 p.

LOUBAT J.R. *Instaurer la relation de service en action sociale et médico-sociale*. Paris :Dunod, 2002. 258 p.

MAQUEDA F.(sous la direction de) *Traumatismes de guerre*. Paris : Hommes et perspectives, 1999.

MIRAMON J.M., COUET D., PATURET J.B.,*Le métier de directeur -techniques et fictions-* 3^e édition. Rennes : ENSP, 2005. 270 p.

DICTIONNAIRES

Dictionnaire critique de l'action sociale, 3^{ème} édition Bayard éditions. Paris,2006. Collection travail social.

FERREOL G. et JUCQUOIS G., (sous la direction), *Dictionnaire de l'altérité et des relations interculturelles*, Paris, Armand Colin, 2003, 354 P.

Le Robert, *dictionnaire historique de la langue française*, sous la direction de Alain Rey, 2000

ARTICLES ET REVUES

Dossier « *L'immigration mondialisée* », Le Monde Initiatives, Juin 2004, n° 31

Dossier «*Les effets psychologiques de l'exil* », Pro Asile la revue de FTDA, octobre 2001, n°5

Dossier «Nouvelles législations et sens des pratiques de direction », Les cahiers de L'Actif

Dossier « *Que peut apporter l'ethnopsychiatrie au travail social* », Lien Social, Février 2004, n°696

Revue française des Affaires sociales, n°4, 58° année, Paris, La documentation française, février 2005. Chapitre « accueil des demandeurs d'asile : contextes locaux et rôles des acteurs », pp. 199-242.

RAPPORTS

Actes du séminaire « *Exclusions et migrations : droits et réponses sociales* », Rennes, ENSP, 13/14 mai 2003, 129 p.

Bilan annuel du DNA, *Etat du Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2004*, OMI, avril 2004

Etat du Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2005
- ANAEM-.

Mission Internationale d'Enquête, *Les minorités ethniques en Géorgie*, Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme, n° 412, avril 2005, 18 p.

Rapport d'activité 2005 de l'OFPRA

Liste des annexes

ANNEXE I : Le droit d’asile, une réforme récente

ANNEXE II : Le projet associatif de l’AHSSEA

ANNEXE III : Tableau des effectifs du personnel du CPAI

ANNEXE IV : Les étapes de la procédure d’asile sur le territoire

ANNEXE V : Les différentes formes de protection accordées par la France

ANNEXE VI : Un exemple d’ordre du jour d’une réunion d’expression

ANNEXE VII : Contrat général de séjour pour demandeurs d’asile

ANNEXE VIII : Contrat individuel de séjour pour réfugiés

ANNEXE IX : **non publiée - Quelques extraits du livret d’accueil du CPAI**

ANNEXE I : LE DROIT D'ASILE, UNE REFORME RECENTE

(synthèse rédigée par mes soins en mars 2004 pour le rapport d'activité 2003)

La loi n° 2003-1176 du 10 Décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 Juillet 1952 relative au droit d'asile est, pour le législateur, une réponse à la crise structurelle de l'exercice du droit d'asile mise en évidence depuis 1998 : dispositif d'accueil saturé, longs délais d'instruction des dossiers et afflux de plus en plus important des demandeurs d'asile.

« L'objectif essentiel de la réforme des procédures d'asile est de raccourcir les délais d'instruction des demandes d'asile en rationalisant les procédures et en les recentrant autour d'un OFPRA rénové et performant, dans l'esprit des dispositifs déjà adoptés par la plupart de nos partenaires européens (notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas) » (M. De Villepin, Ministre des Affaires Etrangères).

Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} Janvier 2004 ; en voici les principales mesures.

UN INTERLOCUTEUR UNIQUE : L'OFPRA

Comme le stipule l'article 2 de la loi, toutes les demandes d'asile sont exclusivement traitées par l'OFPRA. Auparavant, *l'asile territorial* - désormais remplacé par une nouvelle forme de protection appelée **protection subsidiaire** – était du ressort du Ministère de l'Intérieur (via les préfectures).

La personne demandeuse d'asile ne dispose plus que d'un délai de 21 jours (au lieu d'un mois auparavant) à compter de la remise de son autorisation provisoire de séjour pour présenter sa demande auprès de l'OFPRA. Ce délai est ramené à huit jours si, suite à une décision de rejet, le requérant souhaite obtenir le réexamen de sa demande à partir d'éléments nouveaux.

S'il devient aujourd'hui le guichet unique, l'OFPRA continue d'exercer sa mission de protection juridique et administrative :

- Instruction des demandes d'asile
- Délivrance des actes d'état civil ne pouvant être obtenus auprès des autorités du pays d'origine
- Assurer l'exécution des conventions et accords internationaux relatifs à la protection des réfugiés en France
- Assurer l'application des garanties fondamentales offertes par le droit national.

La notion de protection subsidiaire

Se substituant à la notion d'asile territorial, elle concerne les étrangers menacés dans leur pays, mais ne pouvant prétendre au statut de réfugié prévu par la Convention de GENEVE. Ces mesures peuvent être le fait des autorités de l'Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie du territoire de l'Etat, ou d'autres non étatiques.

Accordée pour une période d'un an renouvelable, le bénéfice de cette protection peut être refusé à chaque échéance de renouvellement lorsque les circonstances ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise, ou peut être retiré notamment en cas de menace grave pour l'ordre public ou en cas de suspicion de crime.

Organisation de l'OFPRA

L'OFPRA est désormais administré par un Conseil d'Administration, qui est notamment chargé d'étudier et de proposer au gouvernement « toutes mesures propres à améliorer le sort des réfugiés et le fonctionnement de l'Office. Par ailleurs, en attendant l'adoption des dispositions européennes en matière de désignation des pays d'origine considérés

comme sûrs, il détermine la liste des pays concernés. Le conseil d'administration est composé de cinq représentants de l'Etat, deux parlementaires et un représentant du personnel de l'OFPRA. Trois personnalités qualifiées, nommées par décret, et le délégué du HCR «assistant» aux séances du conseil. Enfin, l'office est géré par un directeur général nommé pour trois ans par décret du Premier Ministre, sur proposition conjointe du Ministre des Affaires Etrangères et du Ministre de l'Intérieur ; il est assisté par un directeur général adjoint, poste nouvellement créé, qu'il nomme.

Une procédure unique

Deux modifications importantes sont apportées par la loi, en ce sens que l'OFPRA devient le guichet unique de l'asile

- Il revient désormais exclusivement à l'Office d'apprécier le bien-fondé de la demande et d'accorder, le cas échéant, la reconnaissance de la qualité de réfugié ou de la protection subsidiaire (selon la nature des menaces auxquelles la personne est exposée). Ainsi, le demandeur d'asile n'a pas à s'interroger sur le choix de sa protection.
- L'Office a l'obligation de convoquer le requérant à une audition, sauf s'il apparaît (art. 2 II) :
 - Qu'il s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession, ou une décision négative si ces derniers, fournis à l'appui de la demande, sont manifestement infondés.
 - Que le demandeur a la nationalité d'un pays dans lequel les circonstances qui avaient pu conduire à la reconnaissance de l'asile ont cessé.
 - Que des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien.

Un recours juridictionnel unique

La Commission des Recours des Réfugiés (CRR) devient la seule voie de recours pour tous les déboutés du droit d'asile. La CRR statue comme auparavant sur des décisions de rejet, mais aussi, ce qui est nouveau, sur des décisions de l'office accordant le bénéfice de l'asile.

Deux éléments importants sont à noter :

Le droit au recours doit être exercé dans le délai d'un mois suivant la notification de l'office.

La loi offre une nouvelle possibilité aux présidents des différentes sections de la CRR, ainsi qu'au président de la commission lui-même, de régler par ordonnances les recours « ne présentant aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision de l'OFPRA ».

Placée sous l'autorité d'un Président, Membre du Conseil d'Etat, elle est composée de magistrats des ordres administratifs et judiciaires et de personnalités qualifiées. Par contre, et c'est une nouveauté de la loi, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) n'y est plus directement représenté.

UNE REFORME D'INSPIRATION EUROPEENNE.

Plusieurs notions nouvelles, d'inspiration communautaire, sont ainsi transposées dans le Droit français.

Le concept « d'asile interne »

Celui-ci permet à l'OFPRA de rejeter la demande d'asile d'une personne qui aurait ***accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte***

grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays.
(art.2 III).

Le concept de « pays d'origine sûr »

Les préfectures, qui accordent les autorisations provisoires de séjour aux étrangers demandant l'asile, vont pouvoir s'appuyer sur une liste des Pays sûrs retenue par l'OFPRA, pour refuser l'admission sur le territoire français (art. 8-2).

Un pays est considéré comme tel s'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. Un projet de directive européenne relative aux procédures de détermination du statut de réfugié prévoit l'adoption d'une liste commune de «pays sûrs ».

Toutefois, en cas de refus, le dossier sera transmis à l'Office mais fera l'objet d'une ***procédure prioritaire, sans recours suspensif devant la CRR.***

Autres motifs de refus (art. 8)

Un demandeur d'asile peut également voir sa demande d'admission rejetée si :

- L'examen de la demande relève de la compétence d'un autre état
- Sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat
- Sa demande repose sur une fraude délibérée, constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

En conclusion,

la réforme de l'asile du 1^{er} Janvier 2004 prévoit un raccourcissement important des délais de procédure - l'objectif affiché par le législateur est de réduire ces derniers, deux ans en moyenne aujourd'hui, pour les ramener à deux mois - et par voie de conséquence, une réduction du coût social de prise en charge des demandeurs d'asile. L'objectif de réduction des délais est positif dans le sens où il atténuera l'attente et ses effets désastreux ; en revanche, s'il en résulte un durcissement des procédures, la conséquence négative en sera l'apparition d'une multiplication des rejets (ainsi, en 2003, l'Office a admis au statut 9790 demandeurs, soit un taux d'admission global – OFPRA/CRR- de 14,8%).

Autre point positif de cette loi: l'élargissement du cadre d'interprétation de la Convention de Genève en ce qui concerne la notion de persécution par des agents non étatiques.

Si à ce jour nous manquons de recul nous permettant d'évaluer précisément les conséquences de cette réforme en terme de direction d'établissement, nous pensons d'ores et déjà que ce nouveau cadre législatif va nécessiter des ajustements à nos modes de fonctionnement, dans le but d'optimiser l'accompagnement des personnes que nous accueillons au quotidien. Enfin, nous devons être très vigilants quant aux effets qu'engendrera l'application de la loi, ainsi qu'au maintien d'une réelle qualité de procédure, équitable, et ce dans l'unique souci de ce qui légitime et motive nos actions : **le respect des personnes, de leurs droits et devoirs.**

ANNEXE II : LE PROJET ASSOCIATIF DE L'AHSSA

Le projet associatif procède tout à la fois de l'article 1^{er} des statuts de l'Association et du substrat des rapports moraux approuvés par les Assemblées Générales successives.

Article 1^{er} des Statuts de l'Association

L'Association dite « ASSOCIATION HAUT-SAONOISE pour la SAUVEGARDE de l'ENFANT à l'ADULTE » fondée le 3 août 1945, déclarée à la Préfecture de Vesoul le 11 août 1945 (Journal Officiel du 31 août 1945), reconnue d'Utilité Publique par décret du 6 juillet 1962 (J.O. du 11 juillet 1962) a pour buts :

- D'étudier de façon approfondie les conditions d'application des lois concernant la cohésion sociale, la prévention des handicaps et des inadaptations, la lutte contre les exclusions et la délinquance juvénile.
- D'en assurer, en étroite coordination avec les Autorités Publiques et Privées, l'heureuse mise en œuvre, en se dotant, le cas échéant de toute structure, établissement ou service nécessaires dont elle assure la gestion.
- De favoriser la formation professionnelle et le perfectionnement des personnels qu'elle emploie.
- D'effectuer les études de besoins et de mener avec les organismes publics ou privés intéressés, les études, enquêtes ou recherches dans les domaines de l'exclusion, du handicap et de l'inadaptation, de leur prévention et de leur traitement, afin de sensibiliser les pouvoirs publics, les élus et le grand public à ces problèmes et d'apporter toute réponse adaptée aux besoins repérés : chez les enfants, les adolescents et les adultes.

Rapports moraux approuvés par les Assemblées Générales

La Sauvegarde est le rassemblement librement consenti de citoyens de toutes origines sociales, politiques ou religieuses, mobilisés dans le cadre d'un engagement bénévole par le souci de la Personne dans toute son humanité. Ce qui compte pour eux, ce n'est pas le handicap, ce n'est pas la difficulté, ce n'est pas le problème, mais la Personne. La personne atteinte d'un handicap, la personne aux prises avec des difficultés, la personne confrontée à des problèmes, au bénéfice de laquelle ils entendent que tout soit mis en œuvre pour que sa situation s'améliore et qu'elle trouve (ou retrouve) place et épanouissement au sein de notre société.

Régie par les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, la Sauvegarde est force de proposition auprès des Pouvoirs Publics. Elle inscrit ses actions au cœur des politiques publiques et reçoit des Pouvoirs Publics, habilitations et agréments. Elle en confie l'exécution et la mise en œuvre à des professionnels salariés.

Le projet associatif est décliné par écrit, en autant de projet d'Etablissement ou projet de Service, qu'il y a d'Etablissements et de Services dont elle assure la gestion.

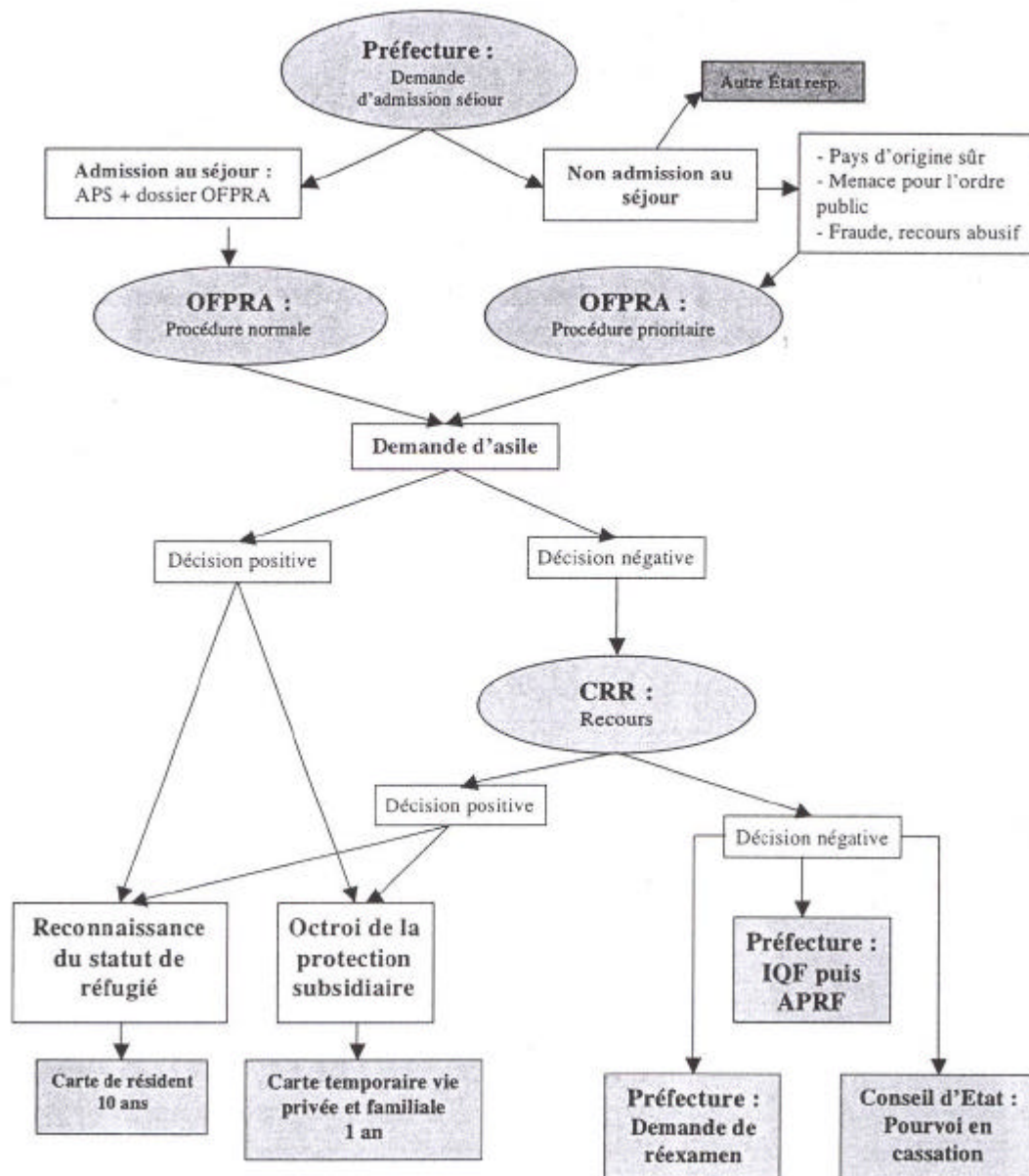
L'Association est garante des bonnes pratiques professionnelles qui donnent sens à la mise en œuvre desdits projets, tant au plan institutionnel, qu'au plan individuel de chacun des collaborateurs qu'elle emploie.

Le 21.02.2006

ANNEXE III : TABLEAU DES EFFECTIFS DU PERSONNEL DU CPAI

PERSONNELS	CPH	CADA	TOTAL CPAI
Direction et administration			
Directrice	0,20	0,40	0,60
Directeur-adjoint	0,30	0,70	1
Secrétaire de direction	0,50	0,50	1
Agent administratif		0,50	0,50
Educatif			
Animateur socio-éducatif	1	2	3
Educateur spécialisé	1	1	2
Moniteur-éducateur	0,50		0,50
TISF	0,30	0,70	1
Psychologique			
Psychologue	0,10	0,20	0,30
Services généraux			
Agent de service	1	1,50	2,50
Ouvrier d'entretien	0,38	0,38	0,76
Rempl. Délégations		0,04	0,04
TOTAUX	5,28	7,92	13,20

ANNEXE IV : LES ETAPES DE LA PROCEDURE D'ASILE SUR LE TERRITOIRE



SOURCE : *Les cahiers du social* n°8 FTDA
 « Guide du demandeur d'asile à l'usage des travailleurs sociaux 2005 »
 Schéma 3 p.25

ANNEXE V : LES DIFFERENTES FORMES DE PROTECTION ACCORDEES PAR LA FRANCE



1—les différentes formes de protection

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

1.1. Le statut de réfugié

Il peut vous être délivré sur trois fondements :

L'asile conventionnel : en application de la Convention internationale de Genève du 28 juillet 1951 sur les réfugiés. Cette convention s'applique à *«toute personne qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays»*.

L'asile constitutionnel : en application du préambule de la Constitution de 1946 qui concerne *«toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté»*.

L'asile constitutionnel obéit aux mêmes règles de procédure et offre la même protection que l'asile conventionnel, c'est uniquement le fondement juridique qui est différent. Les autorités responsables de l'examen de la demande d'asile sont également l'OFPRA et la Commission des Recours des Réfugiés.



Dans le présent livret, la procédure relative à l'asile conventionnel vaut également pour l'asile constitutionnel.

Le mandat du HCR : vous avez été reconnu réfugié par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) sur la base des articles 6 et 7 de son statut.

Si vous êtes reconnu réfugié, vous aurez droit à une carte de résident de 10 ans ainsi que votre conjoint et vos enfants mineurs. Un titre de voyage vous sera délivré.

Livret d'accueil du demandeur d'asile — Forum réfugiés, décembre 2004

1.2. La protection subsidiaire

Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à «*toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié (...) et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :*

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

Si la protection subsidiaire vous est accordée, vous aurez droit à une carte de séjour temporaire d'un an ainsi que votre conjoint et vos enfants mineurs. L'OFPRA peut refuser le renouvellement de la protection subsidiaire si les raisons qui ont permis son octroi ont cessé d'exister.



► En France, le statut de réfugié et la protection subsidiaire sont reconnus par l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) sous le contrôle de la Commission des Recours des Réfugiés (CRR).

► **Statut de réfugié et protection subsidiaire** : il s'agit d'une seule et même procédure au cours de laquelle votre demande d'asile sera examinée **d'abord** dans le cadre du statut de réfugié et, en cas de rejet, dans le cadre de la protection subsidiaire.

Au terme de l'examen de votre demande d'asile, l'OFPRA dira si votre situation relève du statut de réfugié, de la protection subsidiaire ou d'aucune des deux formes de protection. En cas de rejet, vous pouvez faire un recours devant la CRR.

► L'OFPRA et la CRR peuvent vous refuser le statut de réfugié et la protection subsidiaire s'ils estiment que vous avez accès à une protection sur une partie du territoire de votre pays d'origine.

► En application du Règlement Dublin, vous ne pouvez déposer une demande d'asile que dans un seul pays de l'Union européenne.

1.3. Le statut d'apatride

Il s'applique aux personnes «*qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant en application de sa législation*». Ce statut est différent des deux autres formes de protection et concerne uniquement les personnes qui ne possèdent pas de nationalité. Ce statut ne prend pas en compte les risques de persécutions dans le pays d'origine.

Vous devez saisir directement l'OFPRA.

Si vous êtes reconnu apatride, une carte de séjour d'un an vous sera délivrée ainsi qu'à votre conjoint (si le mariage est antérieur à l'obtention du statut d'apatride ou, à défaut, s'il a été célébré depuis au moins un an) et vos enfants mineurs quand ils atteignent l'âge de 18 ans (ou de 16 ans s'ils souhaitent travailler). Cette carte de séjour vous autorise à travailler mais ne sera renouvelée que si vous remplissez toujours les conditions qui vous ont permis d'obtenir la première délivrance.



Il n'est pas prévu la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour pendant l'étude de votre demande d'apatridie.

Vous pouvez demander le statut d'apatride en même temps que vous déposez une demande d'asile.

6

Source : « Livret d'accueil du demandeur d'asile »
Forum réfugiés, décembre 2004, pp. 4-5-6

ANNEXE VI : UN EXEMPLE D'ORDRE DU JOUR D'UNE REUNION D'EXPRESSION

REUNION D'EXPRESSION

du 22 novembre 2005

de 14 h à 16 h

Accueil et introduction à la réunion par Madame la Directrice..

Ordre du jour

Points proposés par l'équipe du CPAI :

- 1) Rectificatifs au compte-rendu de la réunion du 3 mai 2005
 - ✓ *Co-animation de la réunion*
 - ✓ *Courses : affichage au tableau du hall*
 - ✓ *Approbation par les résidents*
- 2) Echange à propos du Livret d'Accueil du CPAI (commentaires et idées)
- 3) Explication de la Charte des Droits et Libertés de la personne accueillie
- 4) Organisation de la Fête de Noël du 19/12/05

Points proposés par les résidents :

- 1) Respect de la vie collective
 - la question du bruit le soir
 - hygiène / propreté des cuisines
- 2) Sécurité sur le parking
- 3) Animations supplémentaires
 - atelier cuisine
 - sorties / excursions
 - animations musicales et sportives
 - projection de films
 - installation de jeux extérieurs pour les enfants

La réunion se terminera par un goûter.

La Directrice

**ANNEXE VII : CONTRAT GENERAL DE SEJOUR POUR DEMANDEUR
D'ASILE**

**CONTRAT GÉNÉRAL DE SÉJOUR
POUR DEMANDEURS D'ASILE**

Article 1 :

Le présent contrat est conclu entre :

D'une part, le Centre Provisoire d'Accueil et d'Insertion de Lure (CPAI), représenté par sa Directrice Madame C.,

Et d'autre part, les résidents :

Madame, Mademoiselle

Née le

Monsieur

Né le

Admis en C.A.D.A. le :

Avec leurs enfants : Nom
naissance

Prénom

Date

de

Article 2 : Nous vous avons remis à votre admission un Livret d'Accueil, La Charte des Droits et Libertés de la personne accueillie et le Règlement de Fonctionnement du CPAI.

Article 3 : Conditions de séjour

Circonstances de l'admission

En qualité de **Demandeur d'Asile**, vous avez demandé à bénéficier d'un hébergement en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA). L'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM) vous a orienté au CPAI de Lure.

Durée de l'hébergement

La durée de votre prise en charge est déterminée par le temps nécessaire :

- à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA),
- puis à la Commission des Recours des Réfugiés (CRR), le cas échéant,

pour l'examen de votre demande d'asile.

Votre séjour au CPAI prendra fin selon le cas, et sauf décision particulière de la Direction :

- au plus tard 1 mois après l'obtention du statut de réfugié ou toute autre forme d'autorisation de séjour,
- au plus tard 1 mois après le rejet de la Commission des Recours des Réfugiés.

Conditions financières

Du fait de votre admission en CADA, vous n'avez plus le droit de bénéficier de l'Allocation d'Insertion. En revanche, vous bénéficiez de l'Allocation Sociale Globale (ASG) dont le montant est fixé par l'Etat Français.

Cette aide est destinée à financer vos besoins de la vie quotidienne (alimentation, hygiène...).

Les autres dépenses liées :

- à la procédure de votre demande d'asile,
- aux soins médicaux,
- à la scolarité de vos enfants,
- à l'entretien des lieux mis à votre disposition,
- aux loisirs,

peuvent être prises en charge par le CPAI. Elles font l'objet d'une évaluation avec la Direction, au cas par cas.

Article 4 : Objectifs généraux de l'accompagnement socio-éducatif

Pendant votre séjour au CPAI, notre mission est de vous apporter une aide sociale, éducative et administrative pour :

- 1) Le suivi des procédures de demande d'asile (OFPRA/CRR),
- 2) Vos démarches administratives,
- 3) Un suivi médical et/ou psychologique adapté,
- 4) Une initiation à la langue et aux usages français,
- 5) La scolarisation de vos enfants,
- 6) Votre vie au quotidien et votre rôle de parents.

Article 5 : Contrat individuel de Séjour

Votre projet d'accompagnement personnalisé fait l'objet d'un complément à ce document appelé « **Contrat Individuel de Séjour** » ou **C.I.S.**

Il précise nos engagements réciproques concernant votre situation en particulier.

Il est établi dans les deux mois suivant votre admission.

Il constitue un accord de travail entre vous et nous sur les points de l'accompagnement cités à l'Article 4.

Article 6 : Modalités de révision du C.I.S.

Seul le contenu du C.I.S. peut être modifié du fait de changements ou d'évolutions dans votre situation.

Toute modification ne peut être établie qu'après accord entre les deux parties : vous et nous. Par conséquent, elle doit obligatoirement donner lieu à un avenant au C.I.S.

Article 7 : Conditions de résiliation

- A votre initiative, vous pouvez quitter le CPAI à tout moment. Sachez que dans ce cas, vous quittez de fait le Dispositif National d'Accueil.
- A la fin de la durée prévue de votre hébergement (article 3).
- Pour inadaptation de l'établissement à vos besoins.
- En cas de non respect ou transgression grave et/ou répétée
 - des engagements du présent contrat,
 - du règlement de fonctionnement.

Article 8 : Clauses de conformité

Par la présente, les deux parties attestent avoir pris connaissance de l'ensemble des obligations de ce contrat et s'engagent mutuellement à les respecter.

Fait à Lure, le

Signatures précédées de la mention « lu et approuvé »

La Directrice

Les résidents
Madame Monsieur

ANNEXE VIII : CONTRAT INDIVIDUEL DE SEJOUR POUR REFUGIES

LE PRÉSENT CONTRAT EST CONCLU ENTRE :

Le **C.P.H.** représenté par sa Directrice, **Madame C.**, et

Monsieur

et

Madame

Né le :

Née le :

1) **Nature du contrat** : Admission
Renouvellement n°

2) **Itinéraire**

Date d'arrivée en France :

Date d'obtention du statut de réfugié politique :

Date d'arrivée en C.P.H :

Adresse précédente :

3) **Objectifs de l'accompagnement socio-éducatif** :

4) **Durée de l'hébergement :**

5) **Modification(s) apportées au contrat (documents détaillés en annexe) :**

Première modification : Date :
 Motifs :

Seconde modification : Date :
 Motifs :

6) **Résiliation du contrat, conditions :**

- Lors de la sortie préparée de la famille,
- Lors de la sortie de la famille sans accord du C.P.H,
- Impossibilité avérée de la famille à respecter le présent contrat :
 - raisons de santé,
 - refus,
- en cas de transgression grave et répétée des engagements du présent contrat et/ou des règles de fonctionnement.

7) **Demande de prise en charge (recopier sur les lignes ci-dessous le texte suivant) :**

« Nous soussignés Monsieur X et Madame X :
- m'engage à respecter le règlement de fonctionnement,
- m'engage à verser ma participation financière mensuelle. »

8) **Date :**

La Directrice

Monsieur et Madame

Le référent C.P.H