

**L'ACTION SOCIALE AU CŒUR DE L'ACCOMPAGNEMENT
DES DEMANDEURS D'ASILE :
UNE EXPÉRIENCE LOCALE POUR FAVORISER
L'INDIVIDUALISATION DES PARCOURS D'INSERTION**

Milena ZAREV

2019

*Si tu veux construire un bateau, ne rassemble pas tes hommes et femmes
pour leur donner des ordres... si tu veux construire un bateau, fais naître
dans le cœur de tes hommes et femmes le désir de la mer.*

Antoine de Saint Exupéry

Remerciements

À toutes celles et tous ceux que le chemin de l'exil a amené jusqu'à France terre d'asile à Gap, et dont le courage, la détermination et la persévérance ont été si souvent des exemples pour moi. À celles et ceux qui les accompagnent au quotidien avec engagement et humanisme.

A toute l'équipe de l'IRTS de Marseille, Philippe, Ornella et Sabah en tête, pour leur patience face à cette promotion moins anglophile que facétieuse, contestataire et néanmoins passionnée. À mes collègues de la promotion 17-19 pour cette entraide sans faille qui nous a permis de garder le cap.

A Damien Scano, François, Pascal et les équipes de l'ADSEA 04 pour m'avoir ouvert leur porte et donné en exemple un travail dans la proximité, la bienveillance et la créativité.

A Patrick Perrin et Pierre Zarev pour m'avoir guidée dans la réalisation de ce mémoire, par la pertinence de leurs conseils et la richesse de nos échanges.

À mes proches pour leur patience et leur soutien inestimables.

Sommaire

Introduction	1
1 L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en France, une actualité brûlante dans un contexte législatif mouvant.....	3
1.1 Les caractéristiques de la population accueillie : entre géopolitique et action sociale.....	3
1.1.1 Migrants, demandeurs d'asile, réfugiés : qui sont ces étrangers ?.....	3
1.1.2 Perspective historique de l'accueil des demandeurs d'asile en France et en Europe : peut-on parler d'une crise migratoire ?.....	5
1.1.3 Des vulnérabilités de l'exil à la prévention de l'exclusion : l'étranger comme sujet d'action sociale	7
1.1.4 De l'insertion à l'intégration : un processus long mais capital pour la cohésion sociale.....	10
1.2 L'accueil des migrants : entre nécessité humanitaire et volonté sécuritaire.....	11
1.2.1 Au fondement des politiques migratoires : de la Révolution Française à la première crise pétrolière.....	12
1.2.2 La fin de la politique d'accueil « ouverte » avec le début de la crise économique	13
1.2.3 Une place croissante des politiques européennes depuis le début des années 2000.....	14
1.3 Arriver en France : un parcours du combattant pendant lequel l'intégration est mise en suspens	17
1.3.1 Un accès et un maintien difficiles dans la procédure	17
1.3.2 Un nombre de places insuffisant pour l'accueil des demandeurs d'asile.....	20
1.3.3 L'indispensable expansion du dispositif d'accueil pour les bénéficiaires d'une protection internationale	23
2 Faire face aux mutations sociétales à l'échelle d'un territoire	26
2.1 France terre d'asile, un incontournable acteur de l'accompagnement des demandeurs d'asile, en France comme dans les Hautes-Alpes	26
2.1.1 La création de France terre d'asile : une réponse inédite en faveur de l'accueil des réfugiés.	26

2.1.2	L'ouverture du CADA de Gap : une initiative pionnière sur le territoire des Hautes-Alpes	31
2.2	Le département des Hautes-Alpes face au défi de l'ouverture.....	33
2.2.1	Une augmentation du nombre de personnes étrangères depuis 2016	33
2.2.2	La « crise » migratoire à l'échelle des Hautes-Alpes a permis de repositionner le CADA de Gap dans son environnement	36
2.3	L'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale, sujet de tension émergent.....	38
2.3.1	Des évolutions rapides du nombre et des caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires d'une protection	39
2.3.2	Saturation des dispositifs sur le département.....	40
2.4	Des sorties de CADA qui mettent l'accompagnement social à l'épreuve	42
2.4.1	Des difficultés multiples mises à jour lors des sorties.....	42
2.4.2	Une équipe en pleine évolution depuis 2015.....	46
3	Répondre aux difficultés d'insertion et d'intégration par un projet pluridimensionnel	51
3.1	De la demande d'asile à l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale	51
3.1.1	L'action sociale au cœur de l'accompagnement des demandeurs d'asile	51
3.1.2	Une expérience locale pour favoriser l'individualisation des parcours d'insertion	53
3.2	Construire un plan d'action qui favorise l'opérationnalité du projet	54
3.2.1	Améliorer l'insérabilité en mettant à profit le temps d'attente en CADA.....	55
3.2.2	Faciliter une logique de parcours individualisé en sortie de CADA.....	58
3.3	Préparer la mise en œuvre de ce projet	61
3.3.1	Penser la conduite du changement.....	61
3.3.2	Mobiliser les ressources internes et externes.....	62
3.3.3	Définir les actions nécessaires pour la mise en œuvre	65
3.3.4	Impacts budgétaires du projet.....	73
3.4	Ancrer le changement dans la culture de l'organisation	75
3.4.1	Faire évoluer l'ensemble des écrits de référence	75
3.4.2	Mesurer les impacts de la démarche.....	76
	Conclusion.....	79
	Bibliographie.....	- 81 -
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

ACI	Atelier chantier d'insertion
ACT	Appartement de Coordination Thérapeutique
ADA	Allocation pour Demandeurs d'Asile
ALT	Allocation Logement Temporaire
APT	Autorisation Provisoire de Travail
ARS	Agence Régionale de la Santé
ATA	Allocation temporaire d'attente
ATSA	Accueil temporaire – service de l'asile
AVDL	Accompagnement Vers et Dans le Logement
BCG	Boston Consulting Group
BPI	Bénéficiaires d'une Protection Internationale
CADA	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
CAES	Centre d'Accueil et d'Etude des Situations
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAO	Centre d'Accueil et d'Orientation
CAOMIE	Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés Etrangers
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CDAPH	Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHU	Centre d'Hébergement d'Urgence
CIR	Contrat d'Accueil et d'Intégration
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et Demandeurs d'Asile
CFA	Centre de Formation des Apprentis
CLAT	Centre de Lutte Anti Tuberculose
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH	Centre Provisoire d'Hébergement
DDCSPP	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DGEF	Direction générale des étrangers en France

DIEL	Direction de l'Intégration, de l'Emploi et du Logement
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DNA	Dispositif national d'accueil
DPHRS	Dispositif Provisoire d'Hébergement des Réfugiés Statutaires
FLE	Français Langue Étrangère
FTDA	France terre d'asile
GUDA	Guichet Unique pour Demandeurs d'Asile
HUDA	Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile
IAE	Insertion par l'Activité Économique
IML	Intermédiation Locative
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MDS	Maison Des Solidarités
MNA	Mineur Non Accompagné
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PADA	Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile
PASS	Permanence d'Accès aux Soins de Santé
PDALHPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
PIB	Produit Intérieur Brut
PMI	Protection Maternelle et Infantile
PRAHDA	Programme d'Accueil et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile
PUMA	Protection Universelle Maladie
RAEC	Régime d'Asile Européen Commun
RH	Ressources Humaines
RSA	Revenu de Solidarité Active
SIAO	Système Intégré d'Accueil et d'Orientation
TPE	Très Petite Entreprise
UNHCR	Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations-Unies
UE	Union Européenne

Introduction

Comme l'image du petit Aylan en 2015, les noms du SeaWatch ou du Mare-Jonio sont devenus en 2019 les emblèmes de l'arrivée des migrants sur le sol européen. Entre pathos et suspicion, les médias véhiculent une image de l'étranger qui est souvent réductrice et qui ne dit rien de la complexité du parcours de ces personnes, dans l'exil puis dans la demande d'asile et enfin, dans l'insertion sociale et professionnelle à l'obtention du statut de réfugié.

Lorsqu'en 2015 j'ai pris le poste de directrice d'un Centre d'accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) au sein de l'association France terre d'asile, je découvrais le secteur et n'imaginai pas être au cœur de l'évolution historique qui allait suivre.

En quatre ans, j'ai connu deux réformes fondamentales, des dizaines de circulaires et de décrets, et surtout, un doublement du nombre de demandeurs d'asile entre 2015 et 2018. C'est ainsi que début 2019, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) annonçait avoir franchi la barre des 120 000 demandeurs d'asile en 2018.

Cette réalité n'a pas fait exception sur le territoire des Hautes-Alpes, en raison de l'augmentation des capacités d'accueil mais aussi de la situation frontalière du département. Cette situation a mis au défi la structure que je dirige, avec un nombre de places et de salariés qui a triplé en deux ans. Mais elle est également un défi pour le territoire. Alors que les sorties de CADA se faisaient sans difficulté jusque-là, les structures partenaires ont commencé à tirer la sonnette d'alarme en 2017 pour dire leur difficulté à accompagner correctement un nombre croissant de personnes étrangères dans leurs effectifs.

Au terme d'un parcours en CADA qui dure en moyenne 15 mois, les personnes sortantes affichent une maîtrise de la langue limitée, n'ont pas de projet professionnel précis, aucune mobilité géographique et pas de réseau constitué. Le cahier des charges des CADA ne prévoit pas d'actions d'intégration, puisque dans le Dispositif National d'Accueil, cette compétence est réservée aux Centres provisoires d'hébergement dont le nombre de places n'excédait pas les 1080 jusqu'en 2016.

La question qui se pose à moi au début de l'année 2019 est donc celle de l'amélioration des conditions de sortie des personnes réfugiées (ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire). Comment mettre à profit le temps d'attente en CADA pour développer « l'insérabilité » des personnes accueillies ? Comment faire en sorte que, dans les six

mois qui suivent leur notification, les réfugiés puissent avoir un projet de sortie construit et des solutions qui correspondent à leurs besoins autant qu'à leurs attentes ?

Nous allons voir comment, dans le contexte réglementaire contraint et mouvant du secteur de l'asile, je souhaite apporter une réponse qui fasse non seulement évoluer la pratique de l'équipe que je dirige, mais aussi celles des acteurs du territoire qui nous entourent. Car je suis convaincue qu'en matière d'insertion, et plus encore d'intégration, l'établissement ne peut, seul, construire une réponse suffisante.

Je commencerai donc par définir le public des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale, les politiques publiques qui encadrent leur accueil et le dispositif national constitué pour le rendre effectif (partie 1). Je m'attacherai ensuite à présenter les évolutions majeures qu'a connu l'établissement que je dirige au cours des cinq dernières années, les caractéristiques du territoire sur lequel il est implanté et les difficultés d'insertion qui en résultent (partie 2). Enfin, je présenterai le projet qui doit permettre de répondre à ces difficultés, depuis sa conception jusqu'à la façon dont il sera mis en œuvre (partie 3).

1 L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en France, une actualité brûlante dans un contexte législatif mouvant

1.1 Les caractéristiques de la population accueillie : entre géopolitique et action sociale

1.1.1 Migrants, demandeurs d'asile, réfugiés : qui sont ces étrangers ?

Lorsque j'ai pris mon poste à France terre d'asile en 2015, la mort de très nombreux migrants en Méditerranée a amené sur le devant de la scène médiatique le terme de « crise des migrants », à égalité avec celui de « crise des réfugiés ». Par ces expressions, il s'agissait de signifier que de très nombreux étrangers arrivaient ou tentaient d'arriver sur le sol européen. Néanmoins, ces deux termes de « migrant » et « réfugié », ne recouvrent pas les mêmes réalités administratives et sont parfois le reflet de parti pris idéologiques forts, ainsi que le souligne Jacques Toubon, dans son préambule du rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France : « *Véhicules des idées et des stéréotypes, les mots utilisés ne sont pas neutres et sans conséquence. Migrants, réfugiés, clandestins, sans papiers, immigrés, exilés sont autant de mots rarement utilisés de manière indifférente*¹ ». Il est donc important de commencer par définir les différents termes.

Le terme « **migrant** » est le plus généraliste. Pour l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), il désigne « *toute personne qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays, soit dans un autre pays*² ». Le terme regroupe aussi bien les travailleurs étrangers, les réfugiés que les personnes déplacées. Et bien que nombre d'ethnologues s'accordent à dire que « toute migration est plus ou moins contrainte³ », il est habituel de distinguer les migrations volontaires (étudiants, travailleurs saisonniers ou expatriés) des migrations de contrainte (persécutions, conflits, conditions climatiques).

¹ DEFENSEUR DES DROITS, 2016, Les droits fondamentaux des étrangers en France, disponible sur internet : <https://www.defenseurdesdroits.fr>

² ONU Migration, Qui est un migrant [dernière consultation le 20/07/2019], disponible sur internet : <https://www.iom.int/fr/qui-est-un-migrant>

³ BAROU J., « Demandeurs d'asile et réfugiés. Entre désir d'oubli et reconquête mémorielle du pays », *Ethnologie française*, 2013/1, Vol. 43, p. 11-18.

Lorsqu'un migrant arrive dans un pays avec l'intention d'y demander une protection pour fuir des persécutions, il devient "**demandeur d'asile**". La demande d'asile sera étudiée par le pays de destination à l'aune des conventions internationales concernant le statut de réfugié.

Lorsque le pays d'accueil accepte de délivrer une protection, la personne est considérée comme **réfugiée**. En France comme dans l'ensemble des pays d'Europe, le statut de réfugié est attribué selon les critères de la convention de Genève de 1951 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*⁴ ». Il est à noter que les motifs d'obtention du statut de réfugié ne sont pas exclusivement politiques mais que ce statut peut également être attribué à des personnes dont l'origine est source de persécution (« sa race ») ou qui appartient à un groupe social stigmatisé par le reste de la population et pour lequel les autorités n'agissent pas de manière protectrice (par exemple, une personne homosexuelle dans un pays où celle-ci est considérée comme illégale, ou les femmes et filles risquant l'excision en Afrique de l'Ouest). En France, le statut de réfugié peut également être attribué sur un fondement dit constitutionnel, en vertu de l'article L. 711-1 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et Demandeurs d'Asile (CESEDA) qui reprend la formulation de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946 : « *La qualité de réfugié est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* ».

Ce statut de réfugié permet à la personne étrangère d'être placée sous la protection de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), qui lui établit des documents d'état civil et permet l'accès à une carte de résident valable dix ans.

Le statut de réfugié est la principale forme de protection mais ce n'est pas la seule en France : si la personne ne remplit pas toutes les conditions pour être réfugiée, elle pourra éventuellement obtenir la **protection subsidiaire**. Celle-ci est accordée à « *toute personne [...] pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : la peine de mort ou une exécution, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou, s'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle [...] en raison d'une violence [...]*

⁴ Convention de Genève du 28 juillet 1951, article 1

résultant d'une situation de conflit armé interne ou international »⁵. On peut résumer la différence entre le statut de réfugié et la protection subsidiaire en disant que le premier est lié à la situation personnelle du demandeur, tandis que la deuxième est plutôt liée à la situation du pays dont elle est originaire. Actuellement, les personnes originaires d'Afghanistan ou de Syrie sont par exemple assurées d'obtenir au moins la protection subsidiaire. Mais elles peuvent obtenir le statut de réfugié si leur fuite est liée à leurs activités politiques, à leur religion ou à leur ethnie d'origine.

La protection subsidiaire est moins avantageuse en termes de droit au séjour : elle donne droit à un titre de séjour de 4 ans.

Statut de réfugié et protection subsidiaire sont regroupés sous le terme « **bénéficiaire de la protection internationale** » (BPI). Les problématiques liées à leur insertion sont suffisamment proches pour que ce terme soit régulièrement employé au cours de ce mémoire.

Il convient également d'évoquer la situation des personnes qui ne voient pas leur demande d'asile déboucher sur une protection internationale : les **déboutés** de l'asile. La procédure de demande d'asile prévoit que ces personnes regagnent leur pays d'origine lorsqu'il a été établi qu'elles n'y craignent pas de persécution. Dans les faits, leur éloignement est compliqué et rarement effectif. Ces personnes se maintiennent souvent sur le territoire de façon irrégulière, ou demandent un titre de séjour pour un autre motif.

1.1.2 Perspective historique de l'accueil des demandeurs d'asile en France et en Europe : peut-on parler d'une crise migratoire ?

Lorsqu'en 2015, le nombre de demandeurs d'asile a dépassé les 80 000 personnes, le terme de « crise migratoire » s'est mis à fleurir dans les médias. Pourtant, si l'on y regarde de plus près, cela faisait déjà 8 ans que le nombre de primo-arrivants augmentait chaque année, et trois années plus tard, le rapport d'activité de l'OFPRA a indiqué que plus de 122 000 demandeurs d'asile avaient été enregistrés en 2018.

Les phénomènes de migration sont constitutifs de l'histoire de l'Humanité : les mouvements des populations phéniciennes, celtes, arabes ou vikings ont jalonné les siècles et constitué les territoires, métissé les populations, forgé les langues. On considère néanmoins que le **XXème siècle** a connu une profonde accélération des

⁵ Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et des Demandeurs d'Asile (CESEDA), article L712-1, disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr>

mouvements migratoires. En effet, dans la première moitié du XX^{ème} siècle, deux guerres mondiales, la disparition de l'Empire Ottoman puis de l'Autriche-Hongrie, une guerre civile en Russie, le partage de la Palestine et la décolonisation en Asie jetèrent sur les routes des millions de personnes. En période de guerre froide, les mouvements de population se poursuivirent, de même que la décolonisation, et des conflits provoquèrent de nombreuses migrations forcées dans toutes les régions du globe.

Les **années 2000 et 2010** n'ont pas connu d'accalmie dans les conflits et les mouvements de population. En juin 2019, le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations Unies (UN-HCR) estimait que le nombre de personnes déplacées⁶ à travers le monde atteignait 70,8 millions de personnes⁷. Parmi celles-ci, en 2018, près de 26 millions avaient dû quitter leur pays d'origine, dont 6,7 millions de Syriens, 2,7 millions d'Afghans et 2,3 millions de Soudanais du Sud.

Mais l'UN-HCR précise dans sa publication que 80% des personnes qui ont dû quitter leur pays d'origine résident dans des pays limitrophes. Ainsi, les principaux pays d'accueil de réfugiés sont actuellement la Turquie (avec 3,7 millions de réfugiés pour 80 millions d'habitants), le Pakistan (1,4 millions de réfugiés) et l'Ouganda (1,2 million). L'Allemagne arrive en 5^{ème} position mondiale avec 1 million de réfugiés accueillis. Quant à la France, elle comptait, au 31 décembre 2018, 278 000 personnes sous la protection de l'OFPRA et 81 000 demandeurs d'asile, soit 359 000 personnes sur son territoire.

Néanmoins, le nombre de demandeurs d'asile en France est en hausse constante depuis 2007⁸. En 2018, tandis que le nombre de demandeurs d'asile diminuait en Europe (-11% par rapport à 2017), il continuait à croître en France pour atteindre plus de 114 000 personnes, soit une augmentation de 22% par rapport à 2017.

Les premiers **pays d'origine** des demandeurs d'asile accueillis en France en 2018 sont l'Afghanistan, l'Albanie, la Géorgie et la Guinée⁹. Les Soudanais, première nationalité accueillie en 2015, avaient reculé à la 7^{ème} place en 2018 ; et les syriens, troisième nationalité accueillie en 2015, à la sixième¹⁰. La même année, l'OFPRA indiquait que les principales nationalités admises au statut de réfugié étaient le Soudan, la Guinée et la

⁶ On entend par « déplacé », toute personne ayant été forcées de fuir son foyer

⁷ AGENCE DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES, Aperçu statistique, consulté le 10 juillet 2019, disponible sur internet : <https://www.unhcr.org/fr-fr/aperçu-statistique.html>

⁸ Cf. Annexe 1

⁹ Cf. Annexe 2

¹⁰ OFPRA, Rapport d'activité 2018, *ibid.*, p.104,

Syrie ; tandis que la protection subsidiaire avait été accordée principalement à des Afghans, des Syriens et des Albanais¹¹.

Le taux de reconnaissance global (OFPPA+CNDA) était de 36% en 2018 comme en 2017, mais celui-ci varie considérablement selon les nationalités : une personne arrivant de Syrie aura 92% de chances de voir sa demande d'asile aboutir vers une protection, tandis qu'un Géorgien, qui constitue pourtant la quatrième nationalité des demandeurs d'asile en France, n'aura que 4,6% de chances¹².

Lorsque l'on se penche sur le **profil de ces demandeurs d'asile**, on voit qu'un tiers sont des femmes, avec une représentation plus forte (44%) chez les personnes en provenance d'Europe (Albanie, Arménie, Géorgie, Russie...)¹³. L'âge moyen est de 30,9 ans, avec une présence forte de mineurs accompagnants qui représentent près de 20% des demandeurs d'asile. Les personnes seules ou les familles monoparentales sont également surreprésentées avec plus de 52% de célibataires (57% chez les hommes et 43% chez les femmes) et 4,4% de personnes séparées, divorcées ou veuves.

Ces caractéristiques sociodémographiques sont légèrement différentes pour les bénéficiaires de la protection internationale, avec 40% de femmes protégées, un âge moyen de 42 ans, une moindre proportion de célibataires (39%) et une proportion plus importante de personnes séparées, veuves ou divorcées (6,1%).

Ce profil type ne doit cependant pas occulter les différences considérables entre les personnes qui arrivent, autant par leur âge et leur situation maritale, que par leur histoire et leur parcours d'exil, le dénominateur commun entre tous ces individus étant plutôt la vulnérabilité dans laquelle ils se trouvent en arrivant en France.

1.1.3 Des vulnérabilités de l'exil à la prévention de l'exclusion : l'étranger comme sujet d'action sociale

A la base de l'exil, il existe autant de **situations dans le pays d'origine** que de personnes ou familles arrivant en France : conflits armés avec exactions sur les civils, torture organisée par le gouvernement auprès de ses opposants, menace d'excision sur les petites filles, réseaux de traite... L'élément déclencheur de la fuite est toujours un événement traumatisant, même si la persistance du traumatisme dépendra de la capacité de résilience de chaque individu.

¹¹ Ibid., page 52

¹² Ibid., page 103

¹³ Ibid., page 18

Les **parcours d'exil** pour arriver en France sont également très différents : pour certains, le voyage se sera fait en avion après la délivrance d'un visa dans un consulat ; pour d'autres, le passage des frontières se sera fait dans l'illégalité, avec l'aide de passeurs et en employant des moyens de transports plus ou moins sécurisés. Dans ce second cas, les personnes auront souvent risqué leur vie et parfois vu périr des compagnons de voyage. Parfois encore, elles auront dû payer leurs passeurs le prix fort, en se retrouvant dans des situations d'esclavage domestique ou sexuel.

Le motif de la fuite et/ou les conditions de voyage peuvent affecter de manière importante l'état de **santé mentale** de la personne en demande d'asile. Celui-ci est défini par l'OMS comme « *un état de bien-être dans lequel une personne peut se réaliser, surmonter les tensions normales de la vie, accomplir un travail productif et contribuer à la vie de sa communauté*¹⁴ ». Une santé mentale dégradée peut aller de la souffrance psychique au trouble mental.

La souffrance psychique est presque unanimement partagée par les demandeurs d'asile qui rencontrent, en arrivant en France, des difficultés à vivre la rupture culturelle, qui passent d'une famille élargie à une famille nucléaire, voire à l'isolement, qui ne maîtrisent pas la langue du pays d'accueil, qui sont dans l'incertitude quant à l'issue de la demande d'asile, qui ont laissé des enfants, un conjoint, des parents dans le pays d'origine...

Le trouble psychique est plus rare et peut prendre des formes très variées. La forme la plus spécifique aux demandeurs d'asile est sans doute le Syndrome de Stress Post-Traumatique, défini par l'association Parcours d'Exil, comme « *l'anéantissement du sentiment de soi, de la capacité à résister, d'agir et de penser*¹⁵ ». Ce syndrome se traduit par plusieurs symptômes, dont l'apparition peut être immédiate ou prendre plusieurs mois voire années : syndrome de répétition (cauchemars, reviviscences), d'évitement, troubles dissociatifs, tendance à l'isolement, troubles de la mémoire et de la concentration, troubles du caractère... Il rend particulièrement compliquée la demande d'asile car la personne a beaucoup de difficultés à mettre en mot ce qu'elle a vécu et à accorder sa confiance à la personne qui l'accompagne.

La vulnérabilité des demandeurs d'asile n'est pas seulement psychique, elle est également sociale. En laissant la famille élargie et la communauté d'origine derrière lui, le demandeur d'asile est souvent confronté à **l'absence de lien social** en arrivant en

¹⁴ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, La santé mentale : renforcer notre action, consulté le 18 juillet 2019, disponible sur internet : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

¹⁵ PARCOURS D'EXIL, 2009, Victimes de traumatismes, clefs pour l'accompagnement professionnel,

France. Certaines personnes réussissent à reconstituer des liens avec la communauté présente dans la même ville, ce qui, pour Jacques Barou, « *permet d'activer un lien immatériel avec le pays de départ et de l'évoquer de façon à en faire un repaire sécurisant sur le plan identitaire*¹⁶ ». Mais le système « directif » de l'asile ne permet pas toujours de conserver ce lien ou de faire un choix d'implantation lié à la présence de la communauté. En effet, en France, un demandeur d'asile qui se voit proposer une place d'hébergement ne peut la refuser sans perdre son allocation et la possibilité d'avoir un autre hébergement.

L'arrivée en France est également synonyme de **précarité** pour les demandeurs d'asile, qui ne sont pas autorisés à travailler, a minima durant les six premiers mois de leur procédure (et le plus souvent jusqu'à son terme). Alors que la plupart des demandeurs d'asile étaient actifs dans leur pays d'origine, ils se retrouvent contraints de vivre uniquement de l'allocation délivrée par l'État français : avec un montant mensuel de 204 € à 366 € pour une personne seule (selon qu'elle est ou non hébergée), elle place le demandeur d'asile bien en dessous du seuil de pauvreté.

Cette précarité est souvent accentuée par l'impossibilité d'accéder à un hébergement, qu'il soit spécialisé ou de droit commun. Ainsi, un nombre croissant de demandeurs d'asile passent tout ou partie de leur procédure dans la rue ou dans des habitats indignes puisque qu'en 2017, seuls 47% des demandeurs d'asile avaient eu accès à un hébergement¹⁷.

La conjugaison de ces deux facteurs peut aller jusqu'à provoquer une situation de « **désaffiliation** », selon le concept développé par Robert Castel. Pour Castel, on peut parler d'intégration lorsque la personne accède à une activité professionnelle et qu'elle développe des liens sociaux. Seront considérées comme vulnérables les personnes qui sont insérés par le travail mais qui n'ont pas développé de liens sociaux, ou qui ont des liens sociaux mais pas d'activité professionnelle. La désaffiliation est la conjugaison de l'isolement social et de l'absence de travail, elle peut provoquer le sentiment d'être « inutile au monde ». Cette situation est décrite par Castel chez les vagabonds dans les sociétés préindustrielles : « *le processus commence lorsque les malheureux sont obligés de quitter leur territoire pour survivre. (...) Ces itinéraires sont rarement choisis, contrairement à la représentation fantasmée du vagabond amateur d'aventures. (...) En*

¹⁶ BAROU, J., 2013, op. cit.

¹⁷ MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, Projet de loi de finances pour 2019. Mission Immigration, Asile et Intégration, disponible sur internet : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/html/DBG_PGMOBJINDPGM303.htm

effet, au cours de ces errances, l'individu se désocialise. Il a rompu avec ses premières attaches, celles qui contraignent et qui protègent à la fois ». Cette description rappelle étrangement celle du migrant qui quitte tout pour survivre.

1.1.4 De l'insertion à l'intégration : un processus long mais capital pour la cohésion sociale

L'enjeu de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile va être d'agir sur l'ensemble des vulnérabilités évoquées afin d'éviter les situations de désaffiliation et d'exclusion, et de favoriser au contraire l'insertion puis l'intégration en France.

L'insertion peut être définie comme le processus qui conduit un individu à trouver sa place au sein d'un système social. Si le terme d'insertion est souvent associé à un qualificatif (insertion professionnelle, sociale, par le sport...), c'est qu'elle se décompose en différentes modalités. Il faudra donc activer plusieurs leviers avant que la personne atteigne « *une situation caractérisée par des échanges satisfaisants avec son environnement*¹⁸ ».

L'insertion ne suppose pas nécessairement l'adhésion de l'individu aux valeurs de la société dans laquelle il s'insère. Il n'y a que lorsque l'on parle d'intégration que la « dimension adhésive » devient forte : l'individu intègre les règles et normes de la société d'accueil mais aussi ses valeurs, et souhaite participer activement.

Le Haut Conseil à l'Intégration définit cette dernière comme « *le processus, inscrit dans la durée, [...] d'une participation effective de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France à la construction d'une société rassemblée dans le respect de principes partagés (...) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs*¹⁹ ». L'intégration suppose donc un effort individuel des personnes étrangères pour assimiler non seulement la langue et les codes du pays qui les accueille, mais aussi ses valeurs. Elle suppose également que l'individu se projette à long terme, sans quoi il ne percevra pas l'intérêt de modifier, parfois en profondeur, son propre système de valeurs.

On peut donc dire que l'intégration n'est possible que si l'insertion est réussie, mais qu'elle n'en résulte pas nécessairement.

¹⁸ Index international et dictionnaire de la réadaptation et de l'intégration sociale : définition de l'insertion

¹⁹ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, Mots de l'intégration, disponible sur internet : <http://archives.hci.gouv.fr/-Mots-de-l-integration-.html>

La part que la société d'accueil va jouer dans l'intégration ne doit pas non plus être négligée. Les efforts que feront les différents groupes sociaux (emploi, école, voisinage...) pour permettre à la personne qui souhaite s'insérer, et in fine s'intégrer, sont tout aussi cruciaux. C'est ainsi que des actions ou politiques d'**inclusion** peuvent être mises en oeuvre. Des chercheurs de l'Université de Montréal ont mis en évidence l'importance que la société d'accueil reconnaisse les différences des personnes issues de l'immigration : *« les politiques sont essentielles pour structurer les conditions de l'inclusion. Il faut toutefois qu'elles offrent des moyens pour contrer autant les fausses représentations des individus appartenant au groupe majoritaire que celles des personnes qui s'identifient aux groupes minoritaires. [...] Quand les «majoritaires» pensent qu'il est possible d'inclure les personnes porteuses de certaines différences, ils investissent pour le faire. Quand les «minoritaires» croient que les «majoritaires» veulent d'eux, ils consentent les efforts voulus afin de prendre la place qui leur revient²⁰ ».*

Mais nous allons voir que ces politiques d'inclusion pour les personnes étrangères ne sont pas encore très développées de ce côté de l'Atlantique. Même la question de l'intégration des BPI est restée marginale dans les politiques publiques jusque dans les années 2010, au profit d'une gestion de l'immigration avec une logique économique et sécuritaire.

1.2 L'accueil des migrants : entre nécessité humanitaire et volonté sécuritaire

Nous allons voir comment les politiques publiques d'accueil des étrangers et de protection des réfugiés se modifient depuis plus d'un siècle, en France et dans le monde, au rythme de la conjoncture économique. Dans les années 1920, comme depuis les années 1980, le contrôle des ressortissants étrangers et des frontières s'accroît en période de crise, au détriment des politiques d'intégration, même si ces dernières font une timide mais notable apparition au cours des cinq dernières années.

²⁰ WHITE B., GRATTON D., ROCHER F., 2015, Les conditions de l'inclusion en contexte interculturel, Montréal, consulté le 20 juin 2019, disponible sur internet : <http://labrri.net/wp-content/uploads/2015/06/WhiteGrattonRocherConditionsInclusion.pdf>

1.2.1 Au fondement des politiques migratoires : de la Révolution Française à la première crise pétrolière

Avant la première guerre mondiale, chaque État définissait sa politique d'accueil des personnes étrangères. Au début des années 1890, la régulation de la main d'œuvre étrangère devint un thème récurrent en France. Les systèmes nationaux de contrôle de l'identité, à travers l'établissement de passeport, se généralisèrent à l'approche de la Première Guerre Mondiale.

Au cours de la Première guerre mondiale, les milliers de personnes fuyant la guerre civile en Russie se heurtèrent au contrôle des frontières. Leur situation devint insoluble lorsque le Parti Révolutionnaire russe révoqua définitivement leur nationalité en 1922, créant les premières situations d'apatridie.

La Société des Nations mandata alors Fridtjof Nansen pour apporter une réponse supranationale : le passeport Nansen devient le premier instrument juridique de protection des réfugiés. Ce document d'identité était délivré aux personnes apatrides pour leur permettre de franchir les frontières et concerna environ 450 000 personnes. Dans un contexte de dissolution des Empires, de redécoupage des frontières de l'Europe et de montée des idéologies politiques, c'était la première fois que des États s'entendaient sur une politique d'accueil commune des réfugiés : 38 d'entre eux, dont la France, s'engagèrent à accueillir les personnes détentrices de ce passeport.

Le système Nansen révéla ses limites dans les années 1930, avec les effets conjugués de la crise économique et de la Seconde Guerre Mondiale. En 1938 est créé le Comité Intergouvernemental pour les Réfugiés (CIR) qui a pour objet « *les personnes [...] qui sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale* ». Celles-ci sont prises en charge par l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) entre 1943 et 1947, puis par l'Organisation internationale pour les Réfugiés entre 1947 et 1951.

En 1948, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme consacre la première le droit d'asile : « *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* » (article 14). Mais c'est la **Convention de Genève** qui, trois ans plus tard, deviendra le texte de référence. Cette convention « relative au statut des réfugiés », signée le 28 juillet 1951, définit les critères d'attribution du statut de réfugié, les droits des personnes protégées et les obligations des États signataires envers elles. La définition de son article 1er est toujours la référence utilisée pour délivrer le statut de réfugié, comme nous l'avons vu plus haut. La France transpose la Convention de Genève dans son droit national le 25 juillet 1952, dans la loi dite « relative au droit d'asile » qui instaure également la création de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA), établissement public chargé d'étudier les demandes

d'asile, et de la Commission de Recours des Réfugiés (CRR), juridiction administrative en charge d'étudier les recours formés contre les décisions de l'OFPRA.

Suite aux conflits qui continuent à faire rage après le 1^{er} janvier 1951, la communauté internationale adopte le protocole de New-York en 1967 qui étend la Convention de Genève aux persécutions en tout temps et en tous lieux.

Pendant les Trente glorieuses et en contexte de guerre froide, l'accueil des réfugiés s'inscrit dans une logique de bloc²¹ : les pays occidentaux accueillent majoritairement des personnes fuyant la violence politique du régime soviétique. Dans les années 1970, l'Europe voit affluer des ressortissants d'Amérique Latine (chiliens, uruguayens, argentins...) puis d'Asie (« boat people » vietnamiens, laotiens, cambodgiens...). Alors que le nombre de demandeurs d'asile n'excédait pas les 1500 personnes jusqu'en 1973²², leur nombre passe la barre des 10 000 personnes en 1975. L'État français est obligé de structurer l'accueil des demandeurs d'asile et de repenser ses politiques publiques.

1.2.2 La fin de la politique d'accueil « ouverte » avec le début de la crise économique

Avec le début d'une nouvelle crise économique dans la deuxième moitié des années 1970, le **contrôle de l'immigration** devient un enjeu politique fort qui se traduit autant dans les politiques publiques que dans les taux de reconnaissance de l'OFPRA.

Sous le gouvernement de Valéry Giscard d'Estaing, un secrétariat d'État pour la coordination de l'action gouvernementale en matière d'immigration est créé. La même année, les arrivées de travailleurs étrangers sont suspendues et la libre-circulation des résidents des anciennes colonies françaises est abrogée. Le gouvernement va jusqu'à former un projet visant à limiter l'immigration familiale mais celui-ci doit être abandonné devant l'ampleur des réactions diplomatiques. En 1977, le gouvernement commence la promotion des aides financières au retour volontaire, et négocie des retours forcés, avec l'Algérie en particulier.

En parallèle de la fermeture des frontières, les années 1970 voient émerger les politiques publiques sur l'**intégration des personnes étrangères**. Il devient évident que certaines ont l'intention de s'installer durablement sur le territoire, tant parmi les réfugiés que parmi

²¹ M. AGIER M., MADEIRA A., 2017, *Définir les réfugiés*, Paris, PUF

²² OFPRA, Rapport d'activité 2016, [dernière consultation le 19 juin 2019], disponible sur internet : https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2016.pdf

les travailleurs migrants. Ces politiques d'intégration sont constituées de mesures spécifiques (luttres contre les discriminations, conditions d'accès à la nationalité française, ...) et de plans visant des quartiers où les populations étrangères sont majoritairement installées (politiques de la ville).

À son arrivée à la Présidence de la République en 1981, François Mitterrand est persuadé que le retour de la croissance économique est proche. Il revient donc en bloc sur les politiques publiques de son prédécesseur : abandon des aides au retour volontaire, diminution du nombre des expulsions, régularisations de 130 000 étrangers... Mais le tournant de la rigueur et la montée de l'extrême droite vont tempérer ces orientations, pour revenir à une logique de maîtrise des flux migratoires.

Le point culminant est atteint en 1991, lorsque les demandeurs d'asile se voient retirer le droit de travailler dans l'attente de la décision de l'OFPPA²³ : il s'agit de s'assurer que les demandeurs d'asile ne sont pas des « travailleurs migrants déguisés ». En contrepartie, quelques jours plus tard, une autre circulaire²⁴ relative à la réorganisation du Dispositif National d'Accueil crée les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), qui ont vocation à accueillir les personnes en cours de procédure. Les Centres provisoires d'hébergement n'accueillent plus que les personnes ayant obtenu le statut de réfugié.

Il devient admis au sein de l'ensemble de la classe politique française, et cela est toujours vrai de nos jours, que les frontières doivent être fermées et contrôlées, et ne s'ouvrir que pour les personnes qui en ont vraiment besoin (les réfugiés), qui en ont le droit (les rejoignants familiaux) ou dont l'économie a besoin (les travailleurs saisonniers agricoles ou les « talents »).

1.2.3 Une place croissante des politiques européennes depuis le début des années 2000

L'année 1995 va marquer un tournant en matière de **politiques d'immigration** : c'est l'entrée en vigueur des Accords de Schengen qui autorise la libre-circulation des ressortissants européens entre États membres, et instaure donc des frontières

²³ PREMIER MINISTRE, Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail, Journal Officiel, n°226 du 27 septembre 1991, p. 12606 [visité le 23 mai 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000539042&categorieLien=id>

²⁴ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Circulaire du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du Dispositif National d'Accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile, [visité le 23 mai 2019], disponible sur internet : <https://francearchives.fr/findingaid/ca27a5a1692280a1b75bcf1ec19b9a30ace05601>

communes. Cette nouveauté marque l'entrée en scène de l'Union Européenne en matière de politique d'immigration.

En 1999, c'est le **droit d'asile** qui se communautarise avec le lancement d'une réflexion sur une politique d'asile européenne lors du sommet de Tampere en 1999.

Entre 2003 et 2005, une première version du « paquet asile » est adoptée. Elle définit des normes minimales en matière d'accueil des demandeurs d'asile (Directive Accueil²⁵), des conditions d'octroi de la protection internationale (Directive Qualification²⁶) et des garanties procédurales accordées aux demandeurs d'asile (Directive Procédures²⁷).

En France, ces trois directives européennes sont transposées par la **loi du 10 décembre 2003**. Cette réforme a pour but de rationaliser les procédures et de diminuer les délais. L'OFPRA et la CRR sont « nationalisées » puisque l'autorité de contrôle de ses instances devient l'État français. Ces instances sont également tenues de collaborer avec le Ministère de l'Intérieur pour favoriser l'éloignement des déboutés. La notion de « demande d'asile manifestement infondée » peut s'appliquer à tous les demandeurs d'asile et non plus uniquement aux requêtes formulées en zone d'attente.

En 2008, sous la présidence française de l'Union Européenne, un Pacte européen sur l'asile et l'immigration est adopté par les États membres. Il vise à organiser l'immigration légale, à lutter contre l'immigration irrégulière, à renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières et à continuer à avancer vers un Régime d'Asile Européen Commun (RAEC). Une directive « Retour » est adoptée, qui institue l'enfermement des migrants illégaux et des accords de coopération sont passés avec les « pays-frontières » (Maroc, Lybie, Turquie en particulier) pour les inciter à améliorer le contrôle de leurs frontières pour éviter les passages en Europe.

²⁵ CONSEIL EUROPEEN, Directive Européenne n°2003-9 du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JOUE n°31 du 6 février 2003 page 18, [visité le 5 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886246&categorieLien=>

²⁶ CONSEIL EUROPEEN, Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOUE L 304 du 30 septembre 2004 page 12, [visité le 5 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000702892&categorieLien=>

²⁷ CONSEIL EUROPEEN, Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JOUE L 326 du 13 décembre 2005 page 13 [visité le 5 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518467&>

Un second Paquet asile est ensuite négocié entre 2011 et 2013, qui reprend et précise les trois directives de 2003-2005. Les États ont deux années pour les transposer en droit national, ce que la France fera avec la **loi du 29 juillet 2015**. Cette loi prévoit une nouvelle diminution des délais de procédures (la durée cible annoncée est de 9 mois) et un renforcement des garanties procédurales (meilleure prise en compte de la vulnérabilité, possibilité pour le demandeur d'asile d'être assisté à l'OFPRA, généralisation de l'effet suspensif du recours...). Pour lutter contre la concentration des demandeurs d'asile dans les grands centres urbains, elle prévoit également une meilleure répartition des demandeurs d'asile, avec des orientations directives.

Mais la réforme de 2015 se heurte au contexte que nous avons vu précédemment d'afflux très importants de demandeurs d'asile en France. Le gouvernement présente donc ce qui deviendra la **loi du 10 septembre 2018** qui, sous couvert de la suite de la transposition du Paquet Asile de 2013, revient sur de nombreuses avancées de la loi de 2015 et entend maîtriser le droit d'asile de la même façon que l'immigration en général. Cette loi « Pour une immigration maîtrisée un droit d'asile effectif et une intégration réussie » est décriée par de nombreuses associations, les professionnels et observateurs du droit d'asile ainsi que par le Défenseur des Droits qui dénonce un texte où le demandeur d'asile est « maltraité », et dans laquelle l'objectif semble parfois être de dissuader et d'éloigner les personnes de la procédure. En effet, parmi les principales mesures, on trouve :

- L'orientation des demandeurs d'asile en début de procédure qui devient directive²⁸ avec ou sans hébergement.
- Le placement dans une procédure accélérée appliqué à partir de 90 jours sur le territoire français (au lieu de 120),
- La possibilité de faire un recours qui passe de 30 à 15 jours, alors même que la notification de la décision de l'OFPRA se fait de façon électronique, posant la question de la fracture numérique chez les plus vulnérables.
- Le retour sur le caractère suspensif du recours pour certaines catégories de demandeurs d'asile.
- L'impossibilité de demander un titre de séjour après le résultat définitif de la demande d'asile.

²⁸ Le décret n°2018-1159 du 14 décembre 2018 précise dans son article 19 la mise en place de l'« orientation directive ». Il est spécifié à l'article R.744-13-1 que « le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés fixe, tous les deux ans, la part des demandeurs d'asile devant résider dans chaque région, hors outre-mer. *Cette répartition tient compte des caractéristiques démographiques, économiques et sociales ainsi que des capacités d'accueil de chaque région* ». Lorsque les capacités d'accueil d'une région sont dépassées, « *le demandeur d'asile peut être orienté vers une autre région, où il est tenu de résider le temps de l'examen de sa demande d'asile* ».

Le pendant « humaniste » de cette loi se veut être une place plus importante accordée à l'intégration des personnes protégées. Dans le cadre de sa préparation, en septembre 2017, le Premier Ministre charge le député Aurélien Taché de réaliser un état des lieux et d'établir des propositions pour la refonte de la politique française d'intégration. Cette mission débouche sur un rapport publié en février 2018²⁹ qui préconise ...

Un comité interministériel à l'intégration réunit en juin 2018 prévoit notamment le doublement du nombre d'heures de formation en français (jusqu'à 600h pour les personnes non alphabétisées), le passage de 12 à 24h de la formation civique mais aussi le développement d'actions spécifique à l'insertion professionnelle.

L'instruction du 17 janvier 2019 adressée aux préfets et préfets de région décline cette feuille de route, pour laquelle 88 millions d'euros de crédits sont prévus dans la loi de finance 2019, dont plus de 38 millions de crédits déconcentrés (+83% par rapport à 2018) pour la mise en place d'actions locales en faveur des primo-arrivants en général, et des bénéficiaires d'une protection internationale en particulier.

1.3 Arriver en France : un parcours du combattant pendant lequel l'intégration est mise en suspens

Les politiques publiques en faveur de l'intégration des réfugiés se sont sensiblement développées au cours des dernières années. Mais il est à noter que toutes prévoient le démarrage des actions d'intégration lorsque la procédure de demande d'asile a abouti. Or, celle-ci est longue, et exclut parfois des demandeurs d'asile, découragés autant par la complexité que par les délais de décisions.

1.3.1 Un accès et un maintien difficiles dans la procédure

La demande d'asile commence dans un Service Pour l'Accueil pour Demandeurs d'Asile (SPADA). Il y en a généralement une seule par région, qui a la mission de renseigner, domicilier et orienter les aspirants à la demande d'asile. Les SPADA sont gérés par des associations (France terre d'asile, Forum Réfugiés, ...) en délégation de service public.

²⁹ TACHE A., 2018, 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, [visité le 25 mars 2019], disponible sur internet : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2018-Actualites/72-propositions-pour-une-politique-ambitieuse-d-integration-des-etrangers>

C'est le SPADA qui prend le premier rendez-vous pour le Guichet Unique pour les Demandeurs d'Asile (GUDA), où le futur demandeur d'asile rencontrera la Préfecture de Région ainsi que l'Office Français pour l'Immigration et l'Intégration (OFII).

L'accès à certains SPADA est long et compliqué et les délais de rendez-vous au guichet unique peuvent aller jusqu'à un mois, même si la loi de 2015 avait fixé un maximum de 3 jours en période normale (et dix jours en cas de « forte affluence »). Le manque de moyens des SPADA comme des GUDA rend ces délais intenable, accentuant de fait la précarité des primo-arrivants puisqu'avant le passage en GUDA, le demandeur d'asile ne peut bénéficier d'aucun hébergement spécifique ni d'aucune ressource.

Au GUDA, l'agent de la Préfecture effectue en premier lieu un relevé d'empreinte à l'aide de la borne EURODAC, qui permet de déterminer la procédure dans laquelle va être placé le demandeur d'asile : normale, accélérée ou Dublin

- **Procédure Dublin** si le demandeur a déjà apposé ses empreintes dans un autre pays de l'Union Européenne. Il a alors vocation à être renvoyé vers ce pays dit « de premier accueil » pour poursuivre sa demande d'asile.
- **Procédure accélérée** s'il vient d'un pays dit « d'origine sûre »³⁰, s'il a déposé sa demande d'asile plus de 90 jours après son entrée en France, s'il peut représenter une menace pour l'ordre public ou s'il a tenté de dissimuler son identité
- **Procédure normale** dans les autres cas.

Dans les trois situations, le demandeur d'asile se voit délivrer une attestation de demande d'asile qui constitue un document d'identité en cas de contrôle et lui permet d'être en situation régulière mais ne l'autorise pas à travailler.

Le passage en GUDA permet également une première rencontre avec l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). L'agent de l'OFII est chargé de délivrer une carte de retrait permettant au demandeur d'asile de bénéficier de l'Allocation pour Demandeurs d'Asile. Celle-ci varie en fonction de la composition familiale (6,80 € par chef de famille et 3,40 € par personne supplémentaire) et de la situation au regard de l'hébergement (7,40 € supplémentaire par adulte non hébergé). Au cours d'un l'entretien, l'agent de l'OFII va également chercher à évaluer la vulnérabilité du demandeur d'asile et la possibilité de lui attribuer un hébergement immédiat. Les critères de vulnérabilité définis par l'OFII sont les suivants : absence d'hébergement, état de grossesse, handicap,

³⁰ La liste de ces pays est arrêtée par l'OFPRA et comprend, dans la dernière décision en date du 9 octobre 2015, les pays suivants : Albanie, Arménie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Géorgie, Ghana, Inde, Macédoine, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie, Kosovo. Disponible sur internet : <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/textes-documents/liste-des-pays-d-origine-surs>

problème de santé (si la personne en fait état « spontanément » car aucune question ne sera posé pour le savoir)³¹.

Le demandeur d'asile signe une offre de prise en charge qui l'engage à accepter toute place qui lui sera proposé, où qu'elle se trouve en France : c'est le système d'hébergement « directif ». Depuis 2018, le système directif va plus loin en prévoyant que le demandeur d'asile peut être envoyé dans une autre région, même sans place d'hébergement et qu'il perdra ses droits aux conditions matérielles d'accueil s'il refuse cette orientation.

La possibilité d'accéder à un hébergement spécialisé facilite grandement le parcours du demandeur d'asile : à la fois dans l'accompagnement sur les aspects administratifs, dans le respect de délais très contraints, et dans les aspects logistiques de la procédure.

En effet, la demande d'asile doit être déposée dans les 21 jours qui suivent le passage au GUDA. Le travailleur social connaît les attendus de l'OFPPRA, peut faire appel à un traducteur et réaliser l'envoi dans les délais impartis.

Le demandeur d'asile attend ensuite son enregistrement OFPPRA, dans lequel figure son numéro de dossier, et, si celle-ci est déjà fixée, la date de sa convocation. Il doit alors se rendre en région parisienne, à Fontenay-sous-Bois, pour être entendu lors d'un entretien avec un officier de protection.

Le gouvernement a donné l'objectif d'un délai de 2 mois entre l'introduction de la demande d'asile et la réponse de l'OFPPRA. Au 31 décembre 2018, le délai moyen de traitement d'un dossier était de 112 jours (3,7 mois), contre 142 en 2017 (4,7 mois).

À l'issue de l'entretien OFPPRA, le demandeur d'asile peut obtenir une protection internationale ou voir son dossier rejeté. Il dispose alors d'un mois à compter de la date d'ouverture du courrier recommandé indiquant la réponse pour faire un recours auprès de la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA).

La CNDA étant une juridiction, le recours à un avocat est fortement conseillé, bien qu'il ne soit pas obligatoire. Le demandeur d'asile peut bénéficier de l'aide juridictionnelle (AJ) pour financer les frais liés à sa défense, s'il la demande dans le délai des quinze jours. Un accompagnement permettra au demandeur d'asile d'avoir accès à une liste d'avocats spécialisés dans le droit d'asile, de respecter les délais de 15 jours pour la demande d'AJ et d'un mois pour l'envoi du recours. La loi évoluant vers une notification électronique de

³¹ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile, Journal Officiel, n°0253 du 31 octobre 2015 page 20403, [visité le 8 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031400890&categorieLien=>

la décision, cette inégalité entre personnes hébergées/non hébergées risque de s'accroître à la faveur de la fracture numérique dont sont victimes nombre de personnes vivant dans la rue ou dans des conditions précaires.

L'audience à la CNDA se tient également à Paris et elle est publique. Le demandeur d'asile devra alors exposer son récit devant un rapporteur, un représentant de l'OFPRA, trois juges et un secrétaire d'audience. Les délais de réponse à la CNDA sont fixes : 7 jours (pour les procédures accélérées) ou 21 jours (pour les procédures normales) après l'audience, la décision est affichée dans le hall de la CNDA.

Les délais moyens entre le dépôt du recours et le rendu de la décision étaient de plus de 6 mois. Les objectifs du gouvernement sont de ramener ce délai à 5 semaines pour les procédures accélérées et à 5 mois pour les procédures normales.

À l'issue de la décision de la CNDA, le demandeur d'asile n'a pas d'autre recours, si ce n'est le conseil d'État qui « *ne réexamine pas l'ensemble des éléments de l'affaire, mais seulement le respect des règles de procédure, l'absence d'erreur de fait et la correcte application du droit par le juge de l'asile*³² ».

On voit donc que la demande d'asile est un parcours long et compliqué, grandement facilité par l'accompagnement par un hébergement spécialisé, dont nous allons voir qu'il n'est pas accessible à l'ensemble des demandeurs d'asile, malgré une augmentation importante du nombre de places depuis 2012.

1.3.2 Un nombre de places insuffisant pour l'accueil des demandeurs d'asile

Les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) existent depuis 1991. D'abord soumis à la même réglementation que les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration en fait une catégorie juridique à part entière, destinée à l'hébergement des demandeurs d'asile (l 348-1 à 348-4 du CASF). Le prix de journée a alors été diminué par rapport aux CHRS, pour être fixé à 19,50 €.

³² COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE Devant le conseil d'État, disponible sur internet : <http://www.cnda.fr/Demarches-et-procedures/Voies-de-recours-contre-les-decisions-de-la-CNDA/Devant-le-Conseil-d-Etat>

Le cahier des charges a été régulièrement modifié (2007³³, 2011³⁴, 2015³⁵ et 2019³⁶) et les missions sont aujourd'hui définies comme suit :

- L'accueil, l'hébergement et la domiciliation des demandeurs d'asile ;
- L'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques ;
- L'accompagnement sanitaire et social ;
- Le développement de partenariat avec les collectivités locales et le tissu associatif;
- L'accompagnement à la sortie du centre d'accueil pour demandeurs d'asile, notamment vers le logement.

Aucune mention n'est relative à l'intégration, que ce soit par l'apprentissage du français, la transmission d'informations relatives à la vie en France ou la préparation de l'insertion professionnelle.

Le taux d'encadrement est également défini par le cahier des charges. Il est actuellement d'un ETP pour 15 personnes accueillis, alors qu'il était d'1 ETP pour 10 en 2007 et que la possibilité de passer à 1 ETP pour 20 a été introduite en 2015.

Les CADA sont considérés comme le « modèle pivot » du DNA, ainsi que le rappelle l'information du 10 novembre 2015 du Directeur général des étrangers en France³⁷, avec un prix de journée fixé à 19,50 €. Néanmoins dans les années 2000, l'insuffisance du nombre de places d'accueil en CADA a conduit à créer d'autres dispositifs, alors considérés comme temporaires mais aujourd'hui toujours plus nombreux³⁸.

Alors que les CADA relèvent du CASF (article L 348-1), ces dispositifs ne sont mentionnés que dans le Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et Demandeurs d'Asile (CESEDA) comme « *structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration* » (article L744-3). Ces dispositifs comprennent :

³³ MINISTERE DE L'IMMIGRATION, Décret n° 2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État et aux relations avec les usagers, Journal Officiel, n° 203 du 2 septembre 2007

³⁴ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Décret n° 2011-861 du 20 juillet 2011 modifiant le décret n° 2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État et aux relations avec les usagers, Journal Officiel, n° 168 du 22 juillet

³⁵ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, Journal Officiel, n°255 du 3 novembre 2015

³⁶ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, Journal Officiel, n°43 du 20 février 2019

³⁷ DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE, Information du 10 novembre 2015 relative à la création de 8630 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeur d'asile en 2016, [consulté le 4 juillet 2019], disponible sur internet : <https://bodata.steinertriples.fr/INTV1524951J.pdf>

³⁸ Cf. Annexe 4

- **L'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA)**, initialement prévu pour accueillir, à titre transitoire, les demandeurs d'asile en attente d'une place CADA. Le nombre de places d'HUDA croît chaque année et s'élève à plus de 42 000 places au début de l'année 2019. Le prix de journée est inférieur à celui du CADA, avec 16,25 €.
- **L'accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA)** : 1000 places ont été créées en 2000 et ce dispositif a atteint 6000 places en 2017. Le prix de journée est de 15,50€. Il est exclusivement géré par ADOMA. Ces dispositifs ont vocation à être transformés en places d'HUDA en 2019 et 2020.
- **Les Centres d'Accueil et d'Orientation (CAO)**, créés en urgence en 2015, dans le cadre du démantèlement du camp de Calais. Une fois le démantèlement de Calais terminé, ces structures ont été conservées pour des orientations nationales permettant d'évacuer des campements en Ile de France ou dans d'autres métropoles. Le pic du nombre de places a été atteint en 2017, avec plus de 10600 places, mais celles-ci ont commencé à être transformées dès 2018 en places d'HUDA ou de CPH. Le prix de journée est de 23 € en 2019.

Un arrêté de 2019³⁹ est venu fixer le **cahier des charges des hébergements d'urgence** pour l'ensemble de ces structures et prévoit que ces dispositifs auront les mêmes missions que les CADA. En revanche, le taux d'encadrement n'est pas précisé et on peut penser qu'il constitue la variable d'ajustement justifiant la différence de prix de journée. Une autre différence majeure est la possibilité d'accueillir des personnes sous procédure Dublin, avec notamment une participation active demandée au gestionnaire d'établissement dans le cadre du transfert des personnes vers l'État responsable de leur demande d'asile.

D'autres dispositifs ont également été créés en 2017 et 2018, qui ne rentrent pas dans le champ d'application de l'arrêté du 15 février 2019 : les **Programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)** (5300 places), et les **Centres d'Accueil et d'Examen des Situations administratives (CAES)** (2900 places) qui doivent « *permettre de procéder sans délai à une mise à l'abri, à l'analyse des situations administratives et à une orientation rapide vers d'autres dispositifs d'hébergement*⁴⁰ ».

³⁹ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, Journal Officiel, n° 43 du 20 février 2019,

⁴⁰ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale, disponible sur internet : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=44276>

On voit bien le « mille-feuille » constitué par ces structures qui ont toutes vocation à héberger le même public. Au total, en 2019, plus de 107 000 places sont dédiés à l'accueil des demandeurs d'asile. Les capacités d'accueil ont plus que doublé en l'espace de 5 ans, même si le nombre de personnes accueillies n'a pas dépassé les 50% en 2018⁴¹ (rappelons que la même année, 122 000 personnes ont été enregistrés pour une demande d'asile en France et plus de 45 000 personnes en procédure « Dublin »). Mais l'insuffisance du dispositif national d'accueil est encore plus patente lorsque l'on observe les structures accueillant des bénéficiaires d'une protection internationale.

1.3.3 L'indispensable expansion du dispositif d'accueil pour les bénéficiaires d'une protection internationale

Les centres provisoires d'hébergement (CPH) sont les premiers dispositifs d'accueil des demandeurs et réfugiés créés en France au cours de l'année 1973. Entre 2008 et 2015, le nombre de places plafonnait à 1083, alors même qu'au 31 décembre 2015, plus de 206 000 personnes étaient placés sous la protection de l'OFPRA (avec 26 000 protections délivrées en 2015).

Les CPH figurent à l'article L345-1 du CASF : *« les étrangers s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire (...) peuvent être accueillis dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale dénommés 'centres provisoires d'hébergement' »*. Ils sont soumis à la réglementation des CHRS mais ont vocation à offrir un accompagnement spécifique aux bénéficiaires d'une protection internationale, en termes de financement (crédits du BOP 104 « Intégration »). Dans le décret du 2 mars 2016 relatif aux CPH⁴², les objectifs affichés sont les suivants :

- *« Mettre en place les conditions optimales pour une intégration durable et réussie du bénéficiaire et de sa famille par un accompagnement global dans la construction d'un projet d'insertion socioprofessionnelle individualisé ;*
- *Faciliter l'accès aux services d'insertion de droit commun à un public plus vulnérable du fait de son parcours d'exil » ;*

⁴¹ DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE, Projet annuel de performance BOP 303, disponible sur internet :

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2019/pap/pdf/DBGPGMPGM303.pdf

⁴² MINISTERE DE L'INTERIEUR, Décret du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, Journal Officiel, n°54 du 4 mars 2016, disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032148822&categorieLien>

On retiendra la notion d'intégration durable et réussie et la reconnaissance de la vulnérabilité liée au parcours d'exil.

Pour atteindre ces objectifs, le législateur attribue différentes missions aux CPH : l'hébergement et la domiciliation, l'accompagnement social, sanitaire et dans les actes de la vie quotidienne, le soutien à la parentalité, l'insertion par l'emploi ou la formation, l'insertion par le logement, et l'accès à une formation linguistique. Le CPH a également vocation à « être le référent pour des actions d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale présents sur le territoire, à travers la signature d'une ou plusieurs conventions ».

L'action des CPH est d'autant plus cruciale que les BPI ne peuvent se maintenir plus de 6 mois dans les dispositifs d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile. À compter de la notification de leur statut par l'OFPRA ou la CNDA, ils ont 3 mois (renouvelables une fois) pour sortir du CADA, de l'HUDA ou du CAO où ils étaient hébergés (souvent depuis plus d'un an puisque la durée moyenne de séjour en CADA en 2017 était de 424 jours⁴³). Cette période de trois à six mois est très largement insuffisante pour permettre l'autonomie de personnes qui n'ont pu bénéficier d'aucune formation linguistique, ni d'aucune action d'insertion sociale ou professionnelle avant l'obtention de leur protection.

Il est alors indispensable, pour éviter des situations de rupture, de désaffiliation ou de décompensation (au sens psychiatrique du terme) d'orienter les sortants vers des solutions d'hébergement qui vont leur permettre de commencer leur intégration et d'être accompagnés vers l'autonomie. Si les CPH sont réputés être spécialisés dans ce type d'accompagnement, Roger Karoutchi, dans un rapport d'information au Sénat datant de 2014⁴⁴ mettait en évidence le fait que les CPH n'étaient qu'une « *part minoritaire des solutions de sortie des réfugiés* », avec seulement 18% des orientations en sortie de CADA. Ainsi, les personnes sont orientées directement vers le logement privé, ou vers des CHRS, des résidences sociales ou des Aides au Logement Temporaire (ALT), sans que ceux-ci ne soient spécialisés dans l'accompagnement administratif, social et psychologique des bénéficiaires d'une protection.

⁴³ OFII, Rapport d'activité 2017, [dernière consultation le 23 juin 2019], disponible sur internet : <http://www.ofii.fr/rapport%20annuel%202017>, p24

⁴⁴ KAROUTCHI R., Rapport d'information sur les Centres Provisoires d'Hébergement, 12 novembre 2014, [consulté le 5 mai 2019], disponible sur internet : http://www.senat.fr/rap/r14-097/r14-097_mono.html

Fort de ce constat, le gouvernement a décidé de créer 3000 places de CPH en 2018⁴⁵ et 3000 en 2019⁴⁶, le nombre de places passant de 1083 à 8707 en l'espace de 5 ans. En 2019, l'accent est mis sur les bénéficiaires d'une protection les plus vulnérables puisque les CPH « *n'ont pas vocation à accueillir systématiquement des réfugiés en sortie de CADA, une priorisation en fonction de la vulnérabilité devant être effectué par l'OFII* ». Les personnes à mobilité réduite sont pour la première fois ciblées par les instructions mais aussi les personnes « *actuellement hébergés dans des conditions précaires, notamment dans des places d'hébergement d'urgence financées par le programme 177* », alors qu'elles étaient jusque-là réservées aux personnes qui étaient déjà dans le dispositif national d'accueil (sortants de CADA, HUDA...).

Cette multiplication par huit des capacités d'hébergement en CPH est significative du besoin qu'il fallait combler en matière d'hébergement des personnes protégées. Mais ces capacités restent bien en deçà des besoins des 40 000 personnes qui obtiennent chaque année une protection internationale. De nombreuses initiatives existent pour accompagner ceux qui n'ont pas la chance d'accéder à un CPH, comme le montre les conclusions du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018. Mais pour répondre aux injonctions d'Emmanuel Macron qui disait en octobre 2017 qu'il souhaitait « *que nous intégrions de manière irréprochable celles et ceux à qui nous assurons la protection de l'asile* », il reste encore un long chemin à parcourir, en particulier dans des territoires ruraux comme celui des Hautes-Alpes.

Conclusion de la première partie

Les personnes en situation de migration présentent de nombreux facteurs de vulnérabilité. La complexité de la procédure de demande d'asile et de l'accès à l'hébergement sont autant de facteurs aggravants. Une fois ce parcours du combattant franchi et un hébergement dans une structure du dispositif national d'accueil obtenu, l'attente d'une décision définitive repousse encore le moment du travail sur l'intégration. C'est ce que nous allons voir en prenant l'exemple du CADA de Gap que je dirige.

⁴⁵ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Information du 2 octobre 2017 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 3000 nouvelles places de CPH en 2018 (diffusion interne par France terre d'asile)

⁴⁶ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale, op. cit., p. 6

2 Faire face aux mutations sociétales à l'échelle d'un territoire

Je suis directrice d'un CADA et d'un CAO au sein de l'association France terre d'asile depuis 2015. Nous allons voir que France terre d'asile est un acteur incontournable de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés, en France comme sur le territoire des Hautes-Alpes (2.1). Nous verrons ensuite quelles sont les spécificités de ce territoire en matière d'accueil des personnes étrangères en général (2.2), comment il est impacté par le nombre grandissant de bénéficiaires d'une protection internationale (2.3), et comment le CADA que je dirige est outillé pour répondre à ce nouveau défi (2.4).

2.1 France terre d'asile, un incontournable acteur de l'accompagnement des demandeurs d'asile, en France comme dans les Hautes-Alpes

France terre d'asile est un acteur historique dans l'accueil des demandeurs d'asile et un interlocuteur incontournable des pouvoirs publics. Depuis les années 1990, l'association se structure pour faire face à une impressionnante augmentation de ses effectifs. Le CADA de Gap fait partie de cette croissance des années 2000 et, si son action a été plutôt isolée lors de son ouverture, il a connu une importante augmentation de sa capacité d'accueil au cours des quatre dernières années.

2.1.1 La création de France terre d'asile : une réponse inédite en faveur de l'accueil des réfugiés.

❖ France terre d'asile dans la lignée des associations de défense des réfugiés

L'association France terre d'asile (FTDA) a été fondée le 20 janvier 1971, avec pour objet principal la défense du droit d'asile. Bien qu'il s'agisse « d'une spécialisation jusqu'alors inédite dans le paysage des structures militantes pour les droits de l'homme », FTDA se situait dans la lignée de plusieurs associations qui, dès le début du XX^{ème} siècle, s'étaient positionnées en faveur de l'accueil des réfugiés. Parmi elles, le Comité International de la Croix Rouge (CICR), qui avait milité pendant l'entre-deux-guerres en faveur du passeport Nansen, puis de la convention de Genève ; le SSAE (Service Social d'Aide aux Émigrants), qui, pendant la guerre, assurait la gestion de fonds d'aide pour les réfugiés ; la CIMADE (Comité Inter-Mouvement d'Aide aux Évacués), créée en 1939 pour assister les populations évacuées d'Alsace et de Lorraine, et qui agissait dans les camps

(camps d'internement du sud de la France, centres d'assignation à résidence surveillée pour les ressortissants algériens, centres de rétention administrative...).

Mais il est vrai que France terre d'asile est la première association dont l'objet social est intégralement tourné vers les demandeurs d'asile et les réfugiés. Jean-Pierre Massé parlera de cette création comme d'une « 'vision prémonitoire' des flux migratoires qui allaient avoir lieu par la suite⁴⁷ ». Les personnes à l'origine de sa création sont en effet de fins connaisseurs de la question des migrations : le pasteur Jacques Beaumont, ancien secrétaire général de la CIMADE et l'abbé Alexandre Glasberg, fondateur du Centre d'Orientation Sociale⁴⁸.

Dès septembre 1973, face au coup d'État de Pinochet, France terre d'asile s'impose comme la tête de file du plaidoyer et de la mobilisation en faveur de l'accueil des réfugiés chiliens. Elle propose alors la création de Centres Provisoires d'Hébergement (CPH). Lorsque le Ministère de la Santé se prononce en faveur de l'ouverture de ces CPH, France terre d'asile passe d'une activité essentiellement basée sur le plaidoyer à une activité opérationnelle. Elle se réunit avec la CIMADE, le SSAE, la Croix-Rouge Française et le Secours Catholique, dans une « Coordination Réfugiés » où elle assure la répartition des réfugiés au sein des différents établissements. C'est le prélude de l'animation du Dispositif National d'Accueil (DNA), rôle qui lui sera assigné définitivement à l'été 1975, lors de l'arrivée des réfugiés asiatiques qui oblige à maintenir le dispositif des CPH.

❖ *Le tournant des années 1990*

Les divergences entre FTDA et les autres associations présentes au sein de la Coordination émergent dans les années 1990. En 1989, l'État réforme l'OFPRA et lui donne plus de moyens pour faire face à l'afflux des demandeurs d'asile qui provoque son engorgement. Une des conséquences de cette réforme est la production d'un très grand nombre de déboutés de l'asile dans les années 1990-1991. Alors que le mouvement associatif se centre sur la défense de ces déboutés, et la défense du droit d'asile dans un contexte où les demandeurs d'asile sont présentés comme des fraudeurs, FTDA est accusé « *d'avoir fait de la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile une priorité,*

⁴⁷ MASSE J-P., « Genèse et institutionnalisation du dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°45, 3^{ème} trimestre 2001, p.51.

⁴⁸ L'association « Centre d'Action Sociale » (COS a été créée en 1944, par ce prêtre catholique d'origine juive qui s'engagea dans la résistance et qui, au sortir de la guerre, créa le COS pour gérer des maisons de retraites pour les personnes apatrides. L'association devenue fondation gère aujourd'hui 60 établissements et services dans les secteurs du handicap, de la gériatrie, des réfugiés et de l'insertion.

*reléguant ainsi la défense du droit d'asile au second plan*⁴⁹ ». La proximité de l'association avec les pouvoirs publics est depuis régulièrement pointée.

Pour Jean-Pierre Massé, le financement de FTDA, constitué à 70% de crédits du Ministère de l'Intérieur, « *lui font perdre progressivement [sa] capacité d'interpellation des instances étatiques et [son] caractère militant*⁵⁰ ». Dans un entretien datant de 2004, l'actuel Directeur Général de l'association, Pierre Henry, considère au contraire : « *Effectivement, nous avons choisi de travailler avec les pouvoirs publics dans le sens de l'intérêt de l'usager. Nous ne montons donc pas chaque matin à l'assaut des cathédrales ministérielles sur le mode de la protestation ; mais en revanche, si nous avons quelque chose à dire aux pouvoirs publics, nous leur disons, y compris publiquement (...). L'État nous finance, comme il finance d'autres associations. Moi j'ai un budget qui me permet de fournir des prestations à environ 25 000 personnes*⁵¹ ».

Les années 1990 ne sont pas un tournant que dans le rapport entre FTDA et les autres associations intervenant dans le champ de l'asile et de l'intégration : l'arrivée de Pierre Henry en 1998 parachève la transformation de l'association vers ce que Jérôme Valluy nomme tour à tour « *l'orientation entrepreneuriale* » ou la « *technostructure associative*⁵² ». À cette période correspond à la fois le développement de nombreux dispositifs d'hébergement et la structuration des activités de FTDA autour de directions thématiques.

Jusqu'en 1991, centrée sur son activité de coordination du Dispositif National D'Accueil, FTDA ne gérait qu'un CPH et un Centre de Transit à Créteil. La circulaire instaurant la création des CADA en 1991 amène l'association à créer deux CADA, mais au milieu des années 1990, les salariés ne sont qu'une quarantaine. En 2001, un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales⁵³ augure la perte des prérogatives de FTDA en matière de gestion du DNA, qui sera effectivement transférée en 2004 à l'Office des Migrations Internationales (l'OMI, ancêtre de l'OFII). Pour compenser cette perte d'activité, FTDA développe massivement ses places de CADA : de 330 places pour demandeurs d'asile et réfugiés en 2001, elle passe à 3905 places en moins de 5 ans, soit une croissance de près de 1200%.

⁴⁹ CLAUDE A., 2004, Droit d'asile et action collective : l'exemple de la Coordination Française pour le Droit d'Asile, DEA Droits de l'homme et libertés publiques, Université Paris X, 110p.

⁵⁰ MASSE J-P, op. cit., p.64

⁵¹ CLAUDE A., op. cit., p55

⁵² VALLUY J., 2007, L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés, [consulté le 30 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.reseau-terra.eu/article556.html>

⁵³ INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, décembre 2001, Analyse et propositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, [consulté le 24 juillet 2019] disponible sur internet : <https://francearchives.fr/findingaid/d4ad9d21bd195dc7bfab90658ad722a415882489>

❖ *Une structuration qui renforce l'expertise sur les publics accueillis*

Pour répondre à ce défi de changement d'échelle, l'association se structure autour de directions thématiques et de fonctions support⁵⁴. Quatre pôles vont progressivement se créer entre 1999 et 2016, autour des différents publics accompagnés par l'association. Tous sont organisés autour d'un directeur thématique qui est placé sous l'autorité du directeur général et qui est responsable à la fois d'une équipe de chargés de mission au siège et des directeurs d'établissements sur le terrain.

La première à être créée en 1999 est la **Direction de la Protection des Mineurs Isolés Etrangers** (DPMIE), en raison de la diversification des actions vers l'accueil des mineurs et l'ouverture du premier centre dédié en France, le CAOMIDA (Centre d'Accueil et d'Orientation des Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile). Vingt ans plus tard, la DPMIE gère 14 dispositifs présents sur 5 départements du Nord de la France⁵⁵, pour 1250 places et 282 ETP. Ses actions vont de la mise à l'abri (maraudes et hébergement d'urgence) jusqu'à la prise en charge pérenne (établissements pour les jeunes bénéficiant d'une Ordonnance de Placement Provisoire), en passant par l'évaluation de la minorité.

En parallèle, la **Direction de l'Intégration, de l'Emploi et du Logement** (DIEL) se spécialise dans l'intégration des réfugiés. En 2018, elle gère 13 établissements d'hébergement pour les bénéficiaires d'une protection internationale, 6 projets européens pour la réinstallation humanitaire, quatre services d'accompagnement en milieu ouvert mais aussi des projets tels que les parrainages citoyens, des services civiques pour les réfugiés et des partenariats favorisant l'insertion des BPI (accord-cadre avec l'Union Nationale des Missions Locales, partenariats avec des start-ups...).

Bien qu'existant depuis la création de France terre d'asile sous l'appellation de « coordination », le service asile se structure à partir de 2003 et devient la **Direction de l'Accueil et de l'Hébergement des demandeurs d'Asile** (DAHA). En 2019, la DAHA, dont dépend le CADA de Gap, accompagne 34 CADA répartis dans 10 régions. Au siège, un directeur, une directrice adjointe et quatre chargés de mission sont les interlocuteurs privilégiés des directeurs d'établissements et des équipes. En 2018, face au nombre croissant de places (plus de 7600 fin 2018), la DAHA s'est également dotée de trois directeurs régionaux, chargés d'apporter un soutien plus rapproché aux directeurs et directrices de terrain : région Grand Sud avec 11 CADA d'Angoulême à Toulon, région Ile-de-France avec 11 CADA, région Grand Ouest avec 12 CADA.

Avec l'augmentation du périmètre de la DAHA, les structures spécialisées dans l'accueil des primo-arrivants passent sous l'égide de la **Direction de l'Urgence** en 2015. Il faut

⁵⁴ Cf. annexe xxx : organigramme du comité de direction de FTDA

⁵⁵ Le Calvados (3 services), le Pas-de-Calais (5), Paris (4), la Somme (1) et le Val-de-Marne (3).

dire qu'elles représentent également un périmètre de plus en plus important avec dix PADA et 6 HUDA, ainsi que le service d'aide aux étrangers retenus, qui intervient pour le conseil des demandeurs d'asile enfermés en Centre de Rétention Administrative (CRA). Au total, ces établissements représentent 920 places en 2018, et plus de 26 000 personnes domiciliées dans les PADA.

Cette organisation par directions thématiques a permis à la fois de répondre au défi de la gestion d'établissement toujours plus nombreux mais aussi de gagner en expertise sur chaque thématique. Les publications sont nombreuses, alimentées par des données issues du terrain et contribuant à la formation continue des équipes.

La croissance du nombre de dispositif a évidemment eu pour corollaire une augmentation considérable du nombre de salariés puisqu'en l'espace de 18 ans, l'association est passée de 90 salariés (en 2000) à plus de 1050 salariés (dont 928 CDI) en 2018, soit une croissance de plus de 1000%.

❖ *Des fonctions support qui facilitent le travail de la directrice*

Les fonctions supports du siège se sont donc renforcées pour suivre cette croissance.

En tant que directrice, je m'appuie particulièrement sur le service « Administration du Personnel » (pour l'établissement des contrats et des conseils en droit du travail) et sur le service du « Contrôle de gestion » qui accompagne et valide l'élaboration des budgets prévisionnels et des comptes administratifs.

Certains domaines qui sont traditionnellement dans le giron des fonctions de direction sont centralisés au siège de France terre d'asile. Si je participe à leur mise en œuvre en étant en lien avec les services qui les gère, ils ne sont pas directement de ma responsabilité. C'est le cas par exemple :

- Pour le service « Logistique et achats » qui gère l'ensemble des contrats d'assurance, de maintenance et les fournisseurs faisant l'objet de marchés publics,
- Pour le service « Paie » et « Comptabilité » qui reçoivent les remontées d'information de la part du comptable de mon établissement,
- Pour le service « Communication » qui élabore des supports de communication et qui m'appuie lors des sollicitations par les médias (qui sont fréquentes dans le domaine de l'accueil des étrangers)
- Pour le service « Relations sociales » car les délégués du personnel, le CHSCT et le comité d'entreprise – devenus Comité Social et Économique - sont centralisés à Paris

- Pour le service « Formation » qui élabore un Plan de Formation triennal en fonction des besoins que font remonter les directeurs d'établissement et l'arbitrage réalisé avec le CE.

Ce soutien dans de nombreux domaines me permet, en tant que directrice d'établissement, de me concentrer sur l'élaboration et la conduite stratégique du projet des structures que je dirige, sur le management, sur le pilotage budgétaire et sur le développement de partenariat, dans un contexte où le CADA de Gap est reconnu comme une ressource et une référence sur le territoire des Hautes-Alpes.

2.1.2 L'ouverture du CADA de Gap : une initiative pionnière sur le territoire des Hautes-Alpes

Le CADA de Gap est issu de la vague des années 2000 d'extension des activités vers la Province. Il a ouvert en 2004 et connu une rapide évolution de sa capacité en 2014-2015, avant d'être fortement impacté dans son fonctionnement par la vague migratoire des années 2016-2017.

❖ Un triplement des capacités entre 2004 et 2015

Lorsqu'il a ouvert, le CADA de Gap était le premier centre d'accueil pour demandeurs d'asile des Hautes-Alpes. D'une capacité de 40 places entre 2004 et 2006, puis de 50 places à partir de 2006, il est passé à 80 places en 2014 et 115 en 2015.

Si les précédentes extensions avaient été négociées par mon prédécesseur avec la DDCSPP, j'ai œuvré à celle de 2015, par la transformation de 25 places d'hébergement d'urgence (HUDA). Ces places étaient financées par la DDCSPP depuis 2006, avec une part importante de places hôtelières. La gestion de ces places était complexe en raison notamment du principe des admissions « locales », c'est-à-dire décidées par le directeur d'établissement avec l'aval de la DDCSPP. Ce système donnait lieu à des rapports de force avec certains primo-arrivants, déposés devant le CADA par des passeurs qui leur avaient indiqué qu'il ne fallait pas quitter l'établissement avant d'avoir une place. L'enjeu de la transformation était autant stratégique (redonner la main à l'OFII sur les admissions), financier (passer d'une négociation annuelle de subvention à une dotation globale pour l'ensemble des places) que RH (pérenniser un poste en CDI).

Après cette transformation de 2015, le CADA de Gap s'est maintenu à 115 places. Mais, à la faveur de la « crise migratoire », des dispositifs connexes n'ont cessé d'ouvrir et de fermer.

❖ *Les Centres d'Accueil et d'Orientation, conséquences directes des orientations ministérielles*

Les Hautes-Alpes ont d'abord été pilote dans l'ouverture des **Centres d'Accueil et d'Orientation** (CAO). Dès l'automne 2015, alors que la Jungle de Calais commençait à attirer l'attention des médias et des pouvoirs publics, la Préfecture sollicita le CADA pour ouvrir 20 places de CAO dans le cadre de l'opération de mise à l'abri décidée par le Ministère. Bien que le directeur général de FTDA fût hésitant à se lancer dans l'ouverture de cet « objet juridique non identifié », cette ouverture me semblait être une opportunité pour favoriser l'ouverture du CADA sur son environnement et renforcer les liens avec les pouvoirs publics locaux. La seule difficulté de cette ouverture résida dans le fait de trouver le lieu adéquat puisque la durée cible était de 3 mois et excluait la location d'appartement, et que les communes sollicitées pour la location des centres de vacances implantés sur leur territoire opposaient toutes un veto. Ce fut finalement la petite commune rurale d'Aspres-sur-Buech qui accepta. Elle était située à 25 kilomètres de Gap, ce qui m'obligea à développer des nouveaux partenariats (associations caritatives, accès aux soins, alphabétisation) et à organiser mon temps de travail entre deux structures éloignées, de taille inégale mais en proie à des problématiques aussi complexes l'une que l'autre. Douze jeunes gens, soudanais et afghans, arrivèrent finalement fin novembre et tous furent orientés en CADA dans les trois mois cibles de l'existence du CAO. Le centre avait rempli sa mission : mettre à l'abri, déterminer la situation administrative et orienter vers des structures du DNA.

Quelques mois plus tard, en septembre 2016, la jungle de Calais était toujours occupée, avec un nombre record de personnes enregistré pendant l'été (près de 10 000). Le gouvernement décida donc d'aller au-delà de la mise à l'abri sur la base du volontariat et programma le démantèlement du camp. Le préfet des Hautes-Alpes avait instruction du Ministère de l'Intérieur d'ouvrir 200 places de CAO sur le département. La discussion fut plus animée que lors de la première ouverture car le Préfet me demandait de procéder à l'ensemble des ouvertures sur un seul site. Cela revenait à tripler les capacités d'accueil de FTDA sur les Hautes-Alpes, et l'accueil collectif ne permettait pas d'assurer la sécurité des résidents et de l'équipe. Il fut finalement convenu d'ouvrir quatre sites distincts dont un au Nord du département géré par une autre association. Comme lors de la première ouverture, il s'écoula moins de deux mois entre les contacts liminaires avec la Préfecture et l'accueil des premiers migrants de Calais en novembre 2016, m'obligeant à communiquer et à recruter dans l'urgence. Depuis cette date, j'ai donc également la responsabilité d'un CAO de 60 places, pour 4 salariés.

❖ *Un public nouveau depuis fin 2016 : les mineurs isolés étrangers*

Lorsque le démantèlement de Calais s'était achevé, un des trois sites prévus pour les places de CAO n'était pas rempli. Dans le Pas-de-Calais, il ne restait à héberger que les très nombreux jeunes se déclarant mineurs isolés étrangers (MIE). Le Préfet des Hautes-Alpes proposa donc de transformer les places « hommes isolés » en places « mineurs isolés », ce qui fut la source de bien des hésitations : l'équipe que j'avais recrutée n'avait pas d'expérience en protection de l'enfance et elle était insuffisante en nombre pour l'encadrement de mineurs. Le Préfet prit finalement contact avec le directeur général de FTDA et malgré les réserves dont j'avais fait part, ce dernier accepta qu'ouvre sur les Hautes-Alpes le premier centre pour MIE de l'histoire du département.

Alors que j'avais été recrutée pour diriger un CADA et un HUDA de 115 places quelques mois plus tôt, je passais à la gestion d'une antenne comprenant trois établissements pour une capacité qui est montée jusqu'à 280 places. Cette évolution n'a pas été isolée sur le territoire et les Hautes-Alpes ont connu une augmentation générale du nombre de personnes étrangères à la même période.

2.2 Le département des Hautes-Alpes face au défi de l'ouverture

2.2.1 Une augmentation du nombre de personnes étrangères depuis 2016

❖ *Un nombre de place peu élevé mais un taux d'équipement important*

Pour comprendre la portée des chiffres concernant l'accueil des personnes étrangères, il faut mieux connaître les aspects démographiques du territoire des Hautes-Alpes. Avec 141 000 habitants (l'équivalent d'un arrondissement parisien moyen) et une superficie de 5500 km², les Hautes-Alpes ont une densité moyenne de 25 habitants/km². C'est le 5^{ème} département le moins densément peuplé de France. En raison de la géographie de montagne (un tiers de la superficie du département se trouve au-dessus de 2000 mètres d'altitude), la population des Hautes-Alpes se concentre dans les deux grandes agglomérations que sont Gap (41 000 habitants) et Briançon (12 000 habitants). Sur 163 communes, 152 ont moins de 2000 habitants.

En 2015, lorsque France terre d'asile avait 115 places de CADA, le taux d'équipement était de 0,8 place pour 1000 habitants dans le département. Le nombre de places peut paraître peu élevé, il n'en reste pas moins que ce taux était déjà supérieur à celui de l'ensemble de la région PACA qui comptait 0,5 places pour 1000 habitants.

En 2017, non seulement France terre d'asile est passé à une capacité de 175 places (hors structure mineurs) mais entre juillet et décembre 2016, 90 nouvelles places

d'hébergement pour demandeurs d'asile ont été créées dans le cadre de l'extension du **dispositif national d'accueil** :

- Un deuxième CADA de 60 places a ouvert en juillet 2016 à Briançon,
- Un Centre d'Accueil et d'Orientation de 30 places a ouvert en novembre 2016, à Briançon également.

❖ *Un nombre croissant de personnes étrangères passant par le département*

Au-delà de la création de ces 90 places d'hébergement, le nombre de **personnes étrangères hors hébergement** a également considérablement augmenté à partir de 2016.

Les Hautes-Alpes sont, depuis fin 2015, un point de passage migratoire de plus en plus important. En effet, il n'existe que 16 passages routiers entre la France et l'Italie, dont trois se situent dans les Hautes-Alpes : le col de l'Échelle (1762 mètres d'altitude), le col de Montgenèvre (1850 mètres) et le col d'Agnel, peu emprunté en raison de son altitude très élevée (2744 mètres). Avec l'augmentation des passages par la Méditerranée et l'Italie, et une politique de plus en plus répressive sur les points de passage du Sud de la France (Menton, Vallée de la Roya...), le nombre de franchissements par les cols hauts-alpins est allé croissant entre 2016 et 2018. Ces passages impactent particulièrement la ville de Briançon, qui est la première agglomération rencontrée après le franchissement du col de l'Échelle ou de celui de Montgenèvre.

La circulation des migrants dans cette zone n'a pas été contenue par l'arsenal sécuritaire déployé à partir de novembre 2015. Suite aux attentats de Paris, le gouvernement s'est saisi d'une possibilité prévue par Code Frontière Schengen pour rétablir un contrôle des frontières. Comme on peut le lire dans le rapport de la commission d'enquête « Circuler en sécurité en Europe » : « *Le dispositif des 'points de passages autorisés' (PPA) est renforcé et complété par la surveillance des intervalles et des espaces frontaliers. Des contrôles ciblés sont opérés de manière dynamique, mobile et pragmatique* ». La Police aux Frontières (PAF) est donc autorisée à patrouiller sur la zone frontière et à procéder à des refus d'entrée en France. Et ceux-ci sont de plus en plus nombreux : alors qu'au cours de l'année 2016, 316 non-admissions⁵⁶ avaient été prononcées par la PAF, elles furent 1900 en 2017⁵⁷ (soit une augmentation de 600%) et 3580 en 2018.

Le nombre des personnes qui ont réussi à échapper aux contrôles et aux refus d'entrée n'est pas connu. Mais pour les accueillir, leur offrir un moment de répit et leur permettre d'accéder aux informations sur les différents types de procédures en France, plusieurs

⁵⁶ PREFECTURE DES HAUTES-ALPES, L'action de l'État dans les Hautes Alpes, rapport d'activité 2017, p. 20, disponible sur internet : <http://www.hautes-alpes.gouv.fr/rapport-d-activite-des-services-de-l-etat-r1518.html>

⁵⁷ Ibid.

lieux gérés par des bénévoles se sont créés. Dans son rapport de janvier 2019, l'ANAFE estime qu'il y aurait « *un réseau informel de 150 foyers d'accueil*⁵⁸ ». Des lieux sont également mis à disposition des collectifs d'entraide par certaines mairies, comme le Refuge Solidaire à Briançon, d'une capacité de 15 places mais qui a pu en accueillir bien plus sur certaines périodes⁵⁹. D'autres lieux ont également été ouverts illégalement comme le refuge « Chez Marcel » à Névache (20 places), le Centre d'hébergement pour migrants à Veynes⁶⁰ (20 places) ou le CESAI à Gap (70 places).

L'augmentation des arrivées dans les Hautes-Alpes se traduit également par le nombre de **mineurs non accompagnés** (MNA) accueillis par le Département. Ce dernier est compétent pour évaluer la situation des jeunes se présentant comme mineurs et déterminer s'ils peuvent bénéficier d'une ordonnance de protection jusqu'à leur majorité. Si ces jeunes se déclarant mineurs avaient été moins d'une dizaine jusqu'en 2015, l'année 2016 avait commencé à mettre en alerte les services de l'Aide Sociale à l'Enfance qui en avait enregistré 40. Alors qu'il était jusque-là possible de les accueillir provisoirement dans les structures pour mineurs du département, leur hébergement commença à poser des difficultés à l'ASE début 2017 et conduisit le Département à financer le maintien des 30 places d'hébergement pour mineurs de FTDA. A la fin de l'année 2017, le nombre de déclarants mineurs enregistrés avait dépassé les 1240 personnes. Le Département avait dû multiplier les ouvertures de places jusqu'à atteindre 190 places début 2018. A la fin de l'année 2018, le Département avait enregistré plus de 2400 jeunes, dont 14% avaient finalement été reconnu mineurs⁶¹. Alors que 36 étaient confiés au Département des Hautes-Alpes, 308 étaient orientés vers d'autres destinations, conformément au mécanisme de répartition nationale prévu par le Ministère de la Justice⁶². Lorsqu'ils n'étaient pas reconnus mineurs, certains jeunes quittaient le territoire, d'autres restaient dans les Hautes-Alpes pour faire un recours de la décision du Département auprès du Juge des Enfants (souvent avec un hébergement chez des particuliers) et d'autres sollicitaient l'hébergement d'urgence pour commencer une demande d'asile ou de titre de séjour en tant que majeur.

⁵⁸ ANAFE, janvier 2019, *Persona non grata. Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne*, 144 pages, (p.110)

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Informations sur <https://chum05.wordpress.com/accueil/cest-quoi-le-chum/>

⁶¹ Chiffres communiqués par la Direction des Politiques de Prévention et de l'Action Sociale du Département des Hautes-Alpes

⁶² MINISTERE DE LA JUSTICE, Décision du 26 avril 2018 fixant pour l'année 2018 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, Journal Officiel n°107 du 10 mai 2018, texte n°11

❖ *Une forte mobilisation, des pro- comme des anti-migrants*

L'augmentation des arrivées de personnes étrangères ont laissé peu d'acteurs du territoire indifférents.

D'un côté, la mobilisation citoyenne a été forte, comme en témoigne l'ouverture de lieux pour accueillir les migrants non hébergés. En tant que directrice de trois structures d'accueil, je l'ai également ressenti avec l'afflux de propositions de bénévolat. Au sein du CAO, qui a bénéficié d'une importante couverture médiatique, ce nombre a pu atteindre plus d'une soixantaine de personnes à certains moments. Coordonner l'action de ces bénévoles et faire en sorte qu'ils respectent la charte de France terre d'asile, qui prévoit notamment de « faire preuve de la distanciation nécessaire à l'accompagnement des personnes accueillies » a parfois été chronophage et complexe, mais la présence de ces personnes venant en soutien sur des accompagnements médicaux ou prenant en charge des cours de français a aussi constitué une précieuse ressource dans une période où l'équipe des professionnels avait déjà beaucoup à faire.

A l'opposé, certaines réactions ont été très hostiles. Les médias ont ainsi largement couvert les actions du groupuscule « Génération Identitaire » qui, en avril 2018, avait été déployer des banderoles anti-migrants et patrouiller sous forme de milice improvisée au col de l'Échelle. De manière moins visible, l'hostilité d'une partie de l'opinion publique s'est traduite pour les structures de France terre d'asile que je dirige par des messages de menace sur le répondeur du CADA, des interpellations à caractère ouvertement racistes lors de réunions d'information ou du harcèlement des résidents du CADA par des voisins d'immeuble. Au sein de la classe politique, si les propos étaient généralement plus policés, les réactions de rejet n'en étaient parfois pas moins éloquentes. J'ai pu le constater à plusieurs reprises lors des démarches entreprises pour des captations de logements sociaux ou des demandes d'implantation dans des centres de vacances situés sur la commune. Cette expérience a mis à jour les difficultés que sont susceptibles de rencontrer les personnes étrangères dans leur intégration dans certaines communes des Hautes-Alpes, clairement opposées à l'accueil de personnes étrangères.

2.2.2 La « crise » migratoire à l'échelle des Hautes-Alpes a permis de repositionner le CADA de Gap dans son environnement

Un des effets de la période de fort afflux de migrants a permis de repositionner la structure que je dirige comme un acteur ressource sur le territoire.

❖ *Une situation de repli en 2015*

Lorsque j'ai pris mon poste en 2015, j'ai constaté que le CADA de Gap était très peu ouvert sur son environnement. L'ANESM – devenue HAS- définit l'ouverture comme « un

*double mouvement, à et sur l'environnement*⁶³ ». Par l'ouverture à l'environnement, il s'agit de « faciliter la venue à l'intérieur de l'établissement (...) L'établissement est alors une ressource⁶⁴ ». Et l'ouverture sur l'environnement suppose « *d'aller vers l'extérieur de l'établissement afin d'intégrer les personnes accueillies dans la ville, sensibiliser l'environnement social à l'accueil des personnes*⁶⁵ ». Or, le CADA n'accueillait pas de partenaires ou de visiteurs, et n'amenait pas non plus les résidents vers l'extérieur, ni ne cherchait à communiquer pour faciliter leur acceptation et leur intégration. Les seules réunions dans lesquelles le CADA était représenté était la « Commission Locale de Coordination », qui avait jadis servi à décider des admissions en CADA et qui, depuis que la compétence revenait à l'OFII, se réunissait pour évoquer les sorties. Une fois par trimestre, les acteurs suivant se rencontraient dans les locaux du CADA :

- La DDCSPP, en tant qu'autorité de contrôle et de tarification
- La Préfecture, pour la partie titre de séjour mais aussi éloignement des déboutés,
- Un cadre de l'association APPASE qui est l'association gestionnaire de l'hébergement d'urgence (pour les déboutés) et du CHRS (pour les réfugiés)
- La MAPEmonde, service de la MJC de Briançon spécialisé dans le conseil en droit des étrangers.

L'autre instance était la commission SIAO, qui se réunissait mensuellement pour décider de l'orientation des personnes en demande d'hébergement ou de logement. Le CADA avait alors intérêt à siéger pour présenter les dossiers des personnes sortantes et s'assurer de la prise en compte de ses préconisations.

J'ai compris que cette situation était liée au fait que le public des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection semblait marginal aux autres acteurs mais aussi que le précédent directeur était très peu présent sur le territoire (il dirigeait également le CADA de Toulon et avait un mandat d'IRP à FTDA) et qu'il n'avait pas délégué cette mission aux membres de l'équipe.

❖ *La mise en œuvre d'une stratégie d'ouverture*

J'ai donc eu à cœur de repositionner le CADA dans son environnement dès mon arrivée, dans une véritable stratégie d'ouverture. J'ai cherché à identifier les partenariats déjà existants et ceux qui pouvaient être dans l'intérêt des personnes accueillies. J'ai fait l'historique des relations rompues avec certains partenaires, et déterminé si des acteurs du territoire pouvaient avoir intérêt à plus collaborer avec le CADA. J'ai systématisé ma présence aux réunions, profité de la Journée Mondiale des Réfugiés pour organiser une

⁶³ ANESM, Recommandation de bonnes pratiques professionnelles, Ouverture à et sur son environnement, p.9

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

Journée Portes Ouvertes, accueilli une stagiaire CAFERUIS en poste à l'APPASE, ouvert les portes du CADA à la CIMADE, mis en œuvre d'un projet avec le CHRS pour l'accès à des places en crèche parentale des personnes accueillies... Si je peux dire que j'ai consacré beaucoup d'énergie lors de la première année de ma direction du CADA de Gap, les résultats se sont rapidement fait sentir : en 2016, commençait le cycle « Parcours des Étrangers », imaginé avec la MAPEmonde et mis en œuvre avec la DDCSPP pour réunir sur des thématiques spécifiques (scolarisation, accompagnement social, accès à l'emploi) des acteurs qui souhaitaient être informés et proposer des améliorations pour l'accueil des personnes étrangères sur le département. L'inspection académique, la DIRECCTE, les bailleurs sociaux, les MDS participèrent notamment à ces réunions. Lors de l'évaluation interne menée en début d'année 2016, une enquête de satisfaction destinée aux partenaires révélait ainsi que 70% des partenaires interrogés estimaient bien connaître les missions du CADA et que 92% était satisfait ou très satisfait de la qualité des contacts qu'ils avaient.

❖ *Une structure qui est aujourd'hui considérée comme une ressource*

Lorsque les arrivées se sont intensifiées en 2016-2018, l'ouverture du CADA sur son environnement s'en est encore trouvée accentuée. Le fait que des services ouvrent en dehors de Gap (CAO d'Aspres, ou de Guillestre, structure pour mineurs à Embrun) a permis de toucher de nouveaux interlocuteurs. Des demandes d'informations, voire de formation, ont émergé de la part de structures qui n'avaient pas eu de contact avec les personnes étrangères jusque-là, ou de citoyens qui souhaitaient s'engager dans l'accueil, comme nous l'avons évoqué avec les bénévoles auprès de FTDA, mais aussi comme le collectif Tous Migrants.

Actuellement, France terre d'asile est identifiée comme une structure-ressource sur le territoire et a largement contribué à améliorer la connaissance de l'accueil des personnes étrangères dans les Hautes-Alpes. Même si cela n'empêche pas les inquiétudes de certains partenaires pour l'accueil et l'intégration des BPI dont le nombre est croissant.

2.3 L'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale, sujet de tension émergent

De manière concomitante à l'augmentation du nombre de places et d'arrivées sur le territoire des Hautes-Alpes, le nombre des bénéficiaires d'une protection internationale augmente (2.3.1). Il en résulte une saturation manifeste des dispositifs d'hébergement (2.3.2).

2.3.1 Des évolutions rapides du nombre et des caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires d'une protection

❖ *Un nombre des BPI qui a doublé en l'espace de deux ans*

En raison de l'augmentation du nombre de places de CADA et de CAO, et dans une moindre mesure de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile hors hébergement, on assiste à une augmentation importante des bénéficiaires d'une protection internationale entre 2015 et 2018. En 2018, les signataires du Contrat d'Intégration Républicain étaient 183, dont 72 réfugiés et 21 bénéficiaires de la protection subsidiaire. Cette augmentation se ressent au sein du CADA et du CAO de Gap : alors que les BPI étaient 43 en 2015 (dont 25 adultes), ils sont 86 en 2017 et 79 en 2018 (dont 28 résidents du CAO).

❖ *Une proportion de personnes isolées de plus en plus importante*

La typologie des ménages protégés a également rapidement évolué. Alors que jusqu'en 2016, ils étaient majoritairement constitués de familles, le nombre de personnes isolées est devenu de plus en plus élevé. Cette situation est liée aux ouvertures de structures dédiées aux hommes isolés, comme le CAO, mais aussi à l'évolution du type de places au CADA de Gap. En effet, entre 2015 et 2018, le nombre de famille a chuté de manière très importante, passant de 44 à 22 ménages, tandis que le nombre de familles monoparentales et d'hommes isolés augmentait (de 11 à 28 ménages pour les premières ; de 41 à 48 ménages pour les seconds). Cette évolution est liée d'une part à la demande de l'OFII qui en 2016 a demandé à l'ensemble des gestionnaires de CADA de consacrer au moins 21% des places à des personnes isolées⁶⁶, et d'autre part à la difficulté, à partir de 2016, de pourvoir les places familles dans les grands logements du CADA (T4 et T5). Alors qu'un T5 (4 chambres) accueillait jusque-là des familles de 7 à 8 personnes, l'OFII laissait ces places vacantes pendant plusieurs semaines faute de composition familiale adéquate. Pour ne pas faire diminuer le taux d'occupation (l'obligation du gestionnaire étant un taux d'occupation supérieur à 97% sur l'année), j'ai dû me tourner vers des cohabitations de personnes isolées en chambre partagée ou des cohabitations de mères célibataires.

Ces choix se ressentent sur les profils des BPI sortants de CADA à partir de 2016 : le nombre d'isolés est passé de 2 en 2015 à 16 en 2017 et 2018. De manière concomitante, le nombre de ménages sortants du CADA est de plus en plus important, passant de 10 en

⁶⁶ MINISTERE DE L'INTERIEUR, instruction du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile, disponible sur internet : https://www.gisti.org/IMG/pdf/16-9-19_circ_norintv1626579j.pdf

2014 à 25 à partir de 2017. En 2018, il faut rajouter 28 BPI au sein du CAO, qui sont tous des hommes isolés. La part des familles monoparentales au sein des ménages BPI a augmenté de manière moins significative, passant de 0 en 2014 à 4 en 2018.

❖ *Une nette diminution des personnes originaires d'Europe*

Les nationalités des personnes accueillies au CADA se sont également beaucoup modifiées entre 2015 et 2018. Alors qu'en 2015, il y avait 20 nationalités différentes dans l'établissement, dont 38 % de personnes originaires de Tchétchénie et 20% des Balkans, en 2018, sur 31 nationalités, il n'y a plus aucun résident tchéchène et les personnes originaires du continent européen ne représentent plus que 21% des résidents. En revanche, 40% des personnes accueillies sont originaires d'Afrique et les deux premières nationalités présentes sont les afghans et les soudanais. Parmi les BPI, la même évolution peut être observée : en 2015, 7 ménages sont originaires d'Europe et 1 seul du continent africain. En 2018, un seul ménage vient de Géorgie, tandis que 29 viennent d'Afghanistan ou de Syrie (CADA et CAO confondus) et 20 du continent Africain (dont la moitié de soudanais).

❖ *Un taux de francophones en hausse mais qui reste largement minoritaire*

Cette répartition a une incidence sur le taux de francophones (ceux-ci sont passés de 4% en 2015 à 18% en 2018), avec des conséquences sur l'insertion professionnelle puisque la maîtrise de la langue française est un atout important pour l'insertion, en particulier sur le plan professionnel. Il n'en reste pas moins que, même en 2018, 82% des personnes ne maîtrisent pas la langue française, voire ne sont pas alphabétisées en langue latine.

2.3.2 Saturation des dispositifs sur le département

Cette augmentation du nombre de bénéficiaires d'une protection internationale dans les établissements pour demandeurs d'asile crée un effet « entonnoir » car les capacités des structures sensées les accueillir à la sortie du CADA (ou du CAO) n'ont pas évolué aussi rapidement.

❖ *Une augmentation des délais de sortie*

Les délais de sortie de CADA et de CAO sont contraints par le contrat de séjour que les demandeurs d'asile signent dès leur arrivée et qui prévoit que les BPI ne disposent que d'un délai de trois mois après l'obtention de la protection pour quitter le centre. Ces trois mois sont renouvelables une fois mais la demande doit être argumentée pour que l'OFII l'accorde. Alors que la demande de prolongation n'était pas systématique en 2015, les BPI l'ont faite presque unanimement en 2018. En effet, le délai moyen de sortie est passé

de 2 mois et demi à plus de 5 mois. Et, plus préoccupant encore, de plus en plus de sorties se font par défaut, en fonction des places disponibles et non pas des besoins de la personne.

❖ *Possibilités existantes sur le territoire*

Les possibilités d'hébergement sur le territoire convenaient jusqu'en 2016 aux besoins des personnes. Les sorties de CADA se faisaient en fonction de leur projet, selon un schéma connu des professionnels du CADA et des partenaires :

- Orientation vers le CHRS ou la pension de famille (pour les hommes isolés) des ménages les plus vulnérables ayant besoin d'un accompagnement renforcé
- Orientation vers les ALT ou la résidence sociale des personnes ayant un besoin d'hébergement ponctuel (attente d'un HLM, projet de mobilité à moyen terme...)
- Orientation vers les Appartements de Coordination Thérapeutique (ACT) en cas pathologie chronique (cancer, maladie cardio-respiratoire, diabète, hépatite...)
- Orientation vers le logement pour les personnes autonomes (ressources + maîtrise des aspects administratifs + niveau de langue satisfaisant) ...
- ... éventuellement accompagné d'une mesure d'intermédiation locative (IML) ou d'accompagnement « vers et dans le logement » (AVDL) en cas de nécessité d'un suivi dans les premiers temps de l'emménagement.
- Très exceptionnellement, demande d'orientation en CPH pour les personnes les plus en difficulté et qui acceptaient de quitter Gap pour un projet d'insertion dans une autre ville (la plus proche étant Marseille).

Ainsi en 2015, le CADA de Gap avait organisé la sortie de 7 ménages, qui toutes respectaient ce schéma et les besoins de la personne.

En 2016, c'est 15 ménages qui ont dû être orientés mais parmi eux, il y avait une très grande proportion de familles demandant un logement HLM (10 ménages). Ce n'est donc que l'année suivante que la saturation des dispositifs d'insertion post-CADA a commencé à se ressentir.

❖ *2017 : le tournant*

En 2017, le rapport annuel de la commission SIAO des Hautes-Alpes indiquait que 17% des demandes d'hébergement avaient été faites par le CADA et que près de 40% des dossiers traités étaient ceux de personnes de nationalité « hors UE ».

Cette augmentation du nombre de demandes émanant de personnes étrangères, et les spécificités liées à leur accompagnement ont alors commencé à mettre les gestionnaires d'hébergement de droit commun en alerte. J'ai été conviée en septembre 2017 à une réunion organisée par la chef de service du SIAO entre les CADA et les gestionnaires d'hébergement d'insertion. Lors de cette réunion, l'ensemble des services jusqu'alors

identifiés comme étant les accueillants « naturels » des sortants de CADA se sont exprimés avec inquiétude et désarroi. Dans le compte-rendu, on trouve par exemple les éléments suivants concernant la résidence sociale et la pension de familles, jusque-là habituée à accueillir régulièrement des bénéficiaires d'une protection : « *Les personnes orientées et/ou affectées sur la Résidence Sociale et Pension de Famille ne pourront être, du fait du projet et des moyens de la structure, accompagnés physiquement dans toutes les démarches. La structure tient également à ce qu'il y ait une mixité dans l'accueil et la fréquentation du public* ». Pire : le CHRS, considérée comme la seule structure adaptée dans les Hautes-Alpes pour accueillir les personnes très vulnérables, était ainsi décrit : « *Les CHRS Insertion [de Gap et de Briançon, NDLR] ne sont pas adaptés pour ce public. (...) Quelle insertion professionnelle et sociale est possible quand la personne ne maîtrise pas du tout la langue française ? Communication et compréhension sont plus que difficiles* ».

L'année 2018 n'a pas vu s'infléchir la tendance : les CADA de Gap et de Briançon ainsi que le CAO représentaient 22 % des demandes auprès de la commission SIAO, et les demandeurs de nationalité « hors UE », 45% des dossiers.

Et contrairement aux structures d'accueil pour demandeurs d'asile, le nombre de places d'hébergement d'insertion n'a pas connu d'évolution notable entre 2016 et 2018. Sur le département on compte seulement :

- 41 places de CHRS
- 24 places en pension de famille
- 48 places en ALT
- 18 places en résidences sociales
- 12 places en ACT

Cette situation de saturation et de réticence à accueillir des bénéficiaires d'une protection internationale a une incidence directe sur le travail du CADA.

2.4 Des sorties de CADA qui mettent l'accompagnement social à l'épreuve

2.4.1 Des difficultés multiples mises à jour lors des sorties

Alors que le moment de la sortie était jusque là abordé plutôt sereinement par l'équipe et les résidents du CADA, il devient de plus en plus difficile. Les sorties vers l'hébergement sont de moins en moins adaptées, allant jusqu'à provoquer des ruptures de parcours. Ces difficultés sont accentuées à la fois par un niveau insuffisant en français et par de mauvais résultats en matière d'insertion par l'emploi et la formation.

❖ *Des parcours d'hébergement de plus en plus chaotiques*

En 2017 et 2018, les résidents du CADA et du CAO ont dû multiplier les sorties « par défaut ». Alors qu'ils avaient élaboré un projet de sortie, la solution d'hébergement trouvée ne correspondait ni à leurs attentes, ni à leurs besoins. Ainsi, sur 27 ménages sortants en 2017, un tiers avait une solution de sortie qui ne correspondait pas à la demande de départ de son dossier SIAO : entrée directe et sans accompagnement en logement autonome alors qu'une résidence sociale avait été demandée ; pension de famille alors que la situation ne nécessitait pas un accompagnement renforcé et qu'une résidence sociale avait été demandée ; ALT alors que le ménage relevait d'un CHRS... Ces situations étaient liées à l'impossibilité d'avoir une place dans le « bon » dispositif dans le délai imparti par le CADA. Mais dans certains cas, elles étaient également liées au refus de la structure qui estime avoir « déjà trop » de personnes étrangères dans ses effectifs. Si de ma place de directrice, je peux comprendre que les équipes de ces établissements puissent être mis en difficultés par une évolution rapide et massive du public, je suis déconcertée par le fait qu'elles préfèrent mettre à l'écart les bénéficiaires plutôt que de chercher à s'adapter à ce changement.

La situation me semble d'autant plus préoccupante qu'elle aboutit dans plusieurs situations à de véritables ruptures de parcours : dans 5 situations en 2017 et 6 en 2018, les personnes sont sorties du CADA sans solution d'hébergement ni d'accompagnement. Après des mois de procédure et d'attente, ces personnes, souvent isolées, se sont retrouvées en hébergement d'urgence ou chez des tiers. Alors qu'elles avaient imaginé que l'obtention d'une protection leur permettrait d'envisager une vie meilleure, la précarité administrative a laissé la place à la précarité de l'hébergement.

Les taux de présence induite du CADA de Gap restent inférieurs à 1% depuis 2015 et je suis convaincue qu'il est possible de combiner « fluidité du dispositif » et « pertinence des solutions de sortie ».

❖ *Un apprentissage insuffisant du français, avant et après l'obtention de la protection*

Nous l'avons vu dans les difficultés mises en avant par les partenaires de l'hébergement, la question de la langue est un frein majeur à l'insertion. Une maîtrise insuffisante est problématique dans le lien d'accompagnement, comme dans la communication avec un bailleur privé, le voisinage, l'école, l'emploi... On ne peut imputer cette difficulté à la seule diminution des délais de procédure, même si elle risque d'accentuer le phénomène. En 2018, le temps qui s'écoulait entre l'entrée en CADA et la décision définitive est encore de 10 mois en moyenne lorsque les personnes obtiennent une protection à l'OFPRA et de 17 mois lorsque la procédure inclut un recours à la CNDA.

Mais l'apprentissage de la langue française ne figure pas dans le cahier des charges des CADA et le taux d'encadrement ne permet pas de confier cette tâche à un intervenant social de l'équipe. Lors de mon arrivée, j'ai constitué une équipe de bénévoles qui souhaitent dispenser des cours et en 2017, il y en a quatre par semaine. Des rencontres avec les bénévoles ont lieu tous les deux mois, pour qu'ils fassent remonter les difficultés rencontrées et les améliorations proposées. Très rapidement, je constate que, même lorsqu'ils ont été enseignant, les bénévoles manquent d'outils pour transmettre le français à des personnes qui n'en ont aucune connaissance et qui n'ont parfois même pas été alphabétisées en langue latine. Les bénévoles font également le constat d'une irrégularité dans la fréquentation de leurs cours. Malgré les manuels achetés, les co-formations proposées, le suivi par les intervenants sociaux de la régularité des participations, la situation ne s'est pas améliorée depuis 2015 et beaucoup de bénévoles se sont découragés et ont renoncé au bout d'une année scolaire. Lorsque j'aborde ce sujet en CVS, les représentants me font remonter qu'il est difficile de s'engager dans l'apprentissage du français avant d'être fixé sur l'issue de la procédure, et que dans les cours, le niveau des élèves est hétérogène, ce qui décourage les plus faibles et crée de l'ennui chez les plus avancés. Une étude menée par la MAPEmonde fin 2016 met en évidence des difficultés identiques dans toutes les autres structures de Gap où les cours de FLE sont animés par des bénévoles.

L'apprentissage « institutionnalisé » de la langue française ne démarre qu'après la signature du Contrat d'Intégration Républicain (CIR), c'est-à-dire après l'obtention du statut. Les BPI se voient prescrire 200 heures de français, obligatoires et dispensées dans les centres agréés, pour atteindre le niveau A1. Le niveau A1, défini par le Cadre Européen de référence pour les Langues (CECRL), permet de « *savoir se présenter ou présenter quelqu'un* » et « *communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement, et se montre coopératif*⁶⁷ ». À titre de comparaison, en France, c'est le niveau requis en anglais à la fin du CM2.

Dans les Hautes-Alpes, la structure de formation agréée par l'OFII dispense des cours uniquement dans ses centres de Gap et de Briançon. Les personnes ont deux journées de cours par semaine, soit 14h d'enseignement, ce qui les oblige à mettre pendant 14 semaines leur insertion professionnelle en suspens.

Et au bout de 3 mois et demi, la personne sait se présenter et communiquer de façon simple. Si elle souhaite poursuivre l'apprentissage linguistique, elle peut solliciter 100h

⁶⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Cadre européen commun de référence pour les langues, Paris 2001, disponible sur internet : <https://eduscol.education.fr/cid45678/cadre-europeen-commun-de-reference-cecrl.html>

supplémentaires pour atteindre le niveau A2 et 50h supplémentaires pour acquérir un niveau B1, c'est-à-dire « *comprendre les points essentiels d'une discussion quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières au travail, à l'école, aux loisirs* ». En revanche, aucun dispositif n'est prévu pour atteindre le niveau C1 qui lui permettrait de « *s'exprimer spontanément et couramment sans trop avoir besoin de chercher ses mots* » et d'« *utiliser la langue de façon efficace et souple dans la vie sociale ou professionnelle* », c'est-à-dire d'être employable ou en capacité de suivre facilement une formation.

❖ *Accentué par l'absence de ressources à la sortie*

Mais encore plus que l'hébergement en sortie de CADA, l'accès à l'emploi et à la formation est le parent pauvre de l'accompagnement.

Entre 2015 et 2018, sur 151 BPI adultes sortis du CADA et du CAO, 3 étaient entrés en formation qualifiante (tourneur fraiseur, BTP, maintenance chauffage et climatisation), 2 avaient repris leur formation universitaire et 12 étaient en emploi précaire (6 contrats dans des chantiers d'insertion, 5 contrats d'interim, 1 CDD d'agent technique communal). Un taux d'insertion de moins de 8% me paraît particulièrement problématique. En tant que directrice dans le secteur de l'inclusion, je sais que l'accès à un emploi est une clé pour l'insertion sociale, et pour l'intégration future. L'absence d'emploi n'est pas seulement la privation de ressources suffisantes, voire la privation de ressources tout court dans le cas de 18-25 ans qui représentent 25% des BPI du CADA et 75% de ceux du CAO. C'est aussi la valorisation sociale, la création de liens sociaux et d'un réseau dont les personnes étrangères sont privées à leur arrivée en France.

Je souhaite donc agir sur cette situation et amener l'équipe à mieux travailler cette question de l'employabilité car les profils des personnes que nous accueillons sont riches, et si je sais que la reconnaissance des diplômes est compliquée, les compétences des individus n'en sont pas moins valorisables. Ainsi, nous avons vu passer parmi les personnes réfugiées des journalistes, des boulangers, des enseignants, des ouvriers agricoles. Si ces personnes maîtrisaient mieux le français, elles seraient pour certaines trilingues. Dans un département qui connaît le taux de chômage le moins élevé de la région PACA, et qui a des forts besoins en main d'œuvre dans le tourisme et l'agriculture, les BPI devraient pouvoir enclencher rapidement leur insertion professionnelle.

Or, pour le moment, même l'insertion par l'activité économique est un faible pourvoyeur d'emploi pour les BPI qui sont toujours hébergés par le CADA. Sur 14 structures qui œuvrent dans les secteurs du bâtiment, de l'agriculture et des espaces verts ou de la revalorisation des déchets, seuls 6 contrats ont été signés avant la sortie du CADA entre 2015 et 2018.

On pourrait comprendre que le préalable à l'emploi des BPI soit la formation mais là encore, les chiffres des sorties en formation sont extrêmement bas. Pourtant, à Gap, l'AFPA offre un panel de formations qui va du chargé d'accueil touristique à l'agent de maintenance en chauffage et climatisation, et le GRETA propose un BPJEPS en animation culturelle, un CAP de cuisine ou la formation d'Assistant Éducatif et Social. Et même les formations spécifiques aux réfugiés comme le dispositif HOPE⁶⁸, présent à l'AFPA du Var n'ont jamais été mobilisés.

Les besoins non couverts par l'accompagnement des équipes du CADA sont donc encore importants, et la pertinence des solutions de sortie reste à améliorer. Mais je sais que, pour mettre en œuvre un projet d'amélioration de l'existant, je peux compter sur une équipe qui a déjà prouvé sa capacité à s'adapter.

2.4.2 Une équipe en pleine évolution depuis 2015

L'équipe du CADA de Gap a beaucoup évolué depuis quelques années, dans sa composition mais aussi dans ses pratiques. Mon arrivée au poste de directrice autant que l'évolution de ces trois dernières années ont eu pour conséquence une profonde réorganisation de l'organisation du travail. Aujourd'hui, il nous faut aller plus loin et relever le défi de l'amélioration des sorties de CADA.

❖ Avant 2015, une équipe centrée sur l'obtention du statut

Lors de ma prise de poste en janvier 2015, l'aspect juridique de l'accompagnement des demandeurs d'asile du CADA était prééminent par rapport à l'aspect social. Pour l'équipe, l'enjeu était d'abord de s'assurer que le ménage obtenait une protection internationale.

Cette tendance était accentuée par le modèle d'accompagnement choisi par le précédent directeur. Il existe en CADA deux principaux modèles d'organisation du travail : l'accompagnement « global » et l'accompagnement « spécialisé ». Dans le premier cas, un travailleur social suit seul une personne, d'un bout à l'autre de son séjour en CADA et dans tous les aspects de son accompagnement (procédure, social, insertion...). Dans le second cas, la personne accueillie a plusieurs interlocuteurs : généralement, un pour la procédure de demande d'asile, un pour les aspects sociaux (santé, scolarité des enfants, intégration). Personnellement, je suis convaincue de la pertinence du modèle « spécialisé » car les compétences et formations requises sont très différentes sur chacun des pôles et que cette organisation favorise le travail en binôme. Celui-ci est, pour moi, la

⁶⁸ Le dispositif HOPE, financé par l'OFII, propose 4 mois de FLE à visée professionnelle suivi de 4 mois de formation avec hébergement et restauration inclus. Dans le var, la formation est tournée vers le bâtiment/voirie publique/

garantie que l'intervenant ne « s'approprie » pas la personne et sa situation, mais que plusieurs personnes portent des regards croisés pour être plus pertinent dans la recherche de solutions. De plus, cette organisation me semble répondre à la recommandation concernant l'accompagnement en CADA dans laquelle il est indiqué que « *la variété des interactions proposées à la personne facilitent l'expression [de ses attentes]*⁶⁹ ».

Lorsque je suis arrivée au CADA de Gap, l'organisation n'était ni globale...ni spécialisée. L'équipe était composée de sept personnes dont cinq intervenantes sociales. Chacune d'elles avait une spécialité (animation, santé, insertion et juridique) mais assurait alternativement un accompagnement social, juridique ou global, seule ou en binôme avec une collègue. Cette organisation manquait de lisibilité pour les résidents et avec le recul, je peux également dire qu'elle ne favorisait pas le taux d'obtention du statut qui oscillait entre 30 et 35%.

❖ *Un changement d'organisation et de culture qui a provoqué des résistances...*

France terre d'asile avait opté pour le modèle d'accompagnement par pôle en 2014 et l'arrivée d'une nouvelle directrice à Gap était une opportunité pour l'instaurer.

D'un point de vue théorique, la répartition des tâches était simple : en augmentant le nombre de places de CADA et en intégrant le poste de l'HUDA, j'avais une équipe composée de six personnes, dont trois avaient déjà une spécialité et un diplôme en lien avec l'accompagnement social. Les deux autres intervenantes avaient des masters en droit humanitaire : il n'y avait qu'un recrutement à faire pour compléter le pôle juridique. Le changement d'organisation provoqua pourtant des résistances, en particulier au sein du futur pôle social car les salariées percevaient le retrait de la partie « juridique » comme une dévalorisation de leur poste. Elles craignaient d'être confinées à des tâches administratives peu valorisantes. Et le partage leur semblait inégal car le pôle juridique accompagnait moins de personnes, les enfants étant exclus de la demande d'asile. J'ai donc associé l'équipe pour définir les fiches de fonction, trouver des façons de « rééquilibrer » la charge de travail en confiant par exemple plus de tâches transversales au pôle juridique. Malgré les réticences toujours présentes, la réorganisation pris effet quelques mois plus tard, à la rentrée 2015. Trois ans plus tard, deux des trois salariés du pôle social sont toujours en poste au CADA. Elles admettent que finalement leur travail

⁶⁹ ANESM, Recommandation de bonnes pratiques professionnelles, La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA, mai 2014, p.21

n'est jamais monotone, surtout avec le travail d'insertion qui prend de plus en plus de place, et qu'elles ne souhaiteraient pas revenir à l'organisation précédente.

L'autre action majeure mise en œuvre à mon arrivée en CADA, a été d'acculturer l'équipe à une conception plus sociale que juridique de l'accompagnement des demandeurs d'asile. Je voulais que tous soient convaincus que la finalité de leur travail était d'abord de favoriser l'intégration des personnes en France, quelle que soit l'issue de la procédure ; et que le sens du travail en CADA n'était pas réduit à l'obtention d'une protection. C'était une véritable révolution copernicienne, qui est toujours en cours aujourd'hui. En effet, il est rassurant de voir la réponse de l'OFPPRA ou de la CNDA comme une fin en soi car, positive ou négative, elle finit par arriver. Et si elle est négative, il est commode d'attribuer l'échec de la procédure à des facteurs extérieurs. A contrario, penser l'accompagnement du demandeur d'asile à l'aune de l'intégration oblige à avoir une vision à la fois globale et de long terme. Cette conception implique plus les professionnels, les oblige à personnaliser leur accompagnement, à se remettre en question. Si l'on pense le parcours du demandeur d'asile de façon administrative, on peut dérouler les étapes de manière très schématique : récit de vie > passage à l'OFPPRA > aide pour trouver un avocat > passage à la CNDA. Si l'on réfléchit en termes d'insertion puis d'intégration, rien n'est plus linéaire : on est dans un processus, itératif, complexe, différent pour chacun des individus accueillis en fonction de son histoire, de ses ressources, de ses projets. Passer d'une logique linéaire à une logique d'accompagnement dynamique et individualisé est un changement profond de conception, mais je sais que l'équipe du CADA a les ressources pour le relever.

❖ *Une équipe engagée et compétente*

Le travail en CADA nécessite un engagement particulier que j'ai cherché à valoriser autant chez les personnes qui étaient en poste avant moi, que dans les recrutements que j'ai eu à faire.

De l'équipe constituée par mon prédécesseur, il reste trois personnes : l'assistante de direction et deux intervenantes sociales, recrutées respectivement en 2014, 2013 et 2007. Toutes les trois ont su évoluer professionnellement depuis mon arrivée. Lorsque l'antenne de FTDA dans les Hautes-Alpes est passée d'un à trois dispositifs, l'assistante de direction s'est positionnée pour occuper le poste de coordinatrice qui se créait. Elle s'est pleinement saisie des aspects d'animation d'équipe et de veille sur la qualité de l'accompagnement des personnes accueillies. L'une des intervenantes sociales avait un diplôme de CESF et a contribué à l'acculturation du reste de l'équipe. L'autre a formulé le souhait de s'engager dans une formation de chef de service lors des entretiens annuels et j'ai soutenu sa demande de CAFERUIS au plan de formation.

Mais c'est surtout dans les nombreux recrutements que j'ai eu à faire depuis 2015 que j'ai veillé à intégrer à cette équipe des personnes présentant un juste équilibre entre convictions et professionnalisme. La « cause » des étrangers en France peut amener des personnes militantes à postuler en CADA. Je ne considère pas leur profil comme étant le plus pertinent car ces professionnels se heurtent bien souvent à la réalité administrative qui conduit des personnes accueillies à être déboutées.

Je préfère à ces profils des personnes qui connaissent les spécificités du travail avec les étrangers (absence de langue commune, vulnérabilité psychique et physique, difficultés liées à l'attente...), qui ne considèrent pas les bénéficiaires comme des « victimes », qui ne se positionnent pas elles-mêmes en « sauveur », et qui ont une capacité à analyser les situations et à trouver des solutions adaptées.

Cela peut paraître ambitieux dans un bassin d'emploi comme celui de Gap où les candidatures de travailleurs sociaux qualifiés ne sont pas pléthoriques. Mais lorsqu'on mène des recrutements en CADA, on a la chance de susciter l'intérêt (les horaires de bureaux sont attractifs pour des professionnels habitués à travailler en internat) et de n'être pas contraint à employer une catégorie prédéfinie de professionnels. En quatre ans, les équipes du CADA et du CAO ont donc vu passer des assistants de service social, des éducateurs spécialisés, des moniteurs éducateurs, des CESF, des CIP et même des personnes qui n'étaient pas issues du travail social mais dont la posture et les compétences pouvaient être des plus-values pour l'accompagnement et pour la dynamique d'équipe.

Mi-2018, l'équipe du CADA est ainsi composée d'une coordinatrice, de deux CESF, d'une diplômée universitaire en formation CAFERUIS, d'une éducatrice spécialisée, d'une assistante sociale et d'une diplômée en droit humanitaire. La pluridisciplinarité n'est donc pas un vain mot au sein de cette équipe, et se ressent dans la richesse des échanges lors des réunions d'équipe.

❖ *Un management par la conviction et la confiance*

Le type de management que je peux mettre en œuvre avec cette équipe est à la mesure des compétences et de l'engagement des personnes qui la compose. Bien que les places et fonctions soient clairement définies et admises, un management autoritaire ne ferait pas sens ici. Parce que la taille de l'équipe le permet et que je suis convaincue des compétences, de la capacité de réflexion et d'analyse des personnes qui la compose, mon management est le plus souvent de type participatif ou persuasif. Je suis convaincue que la circulation de l'information permet à l'équipe non seulement de comprendre mais aussi de prendre part aux décisions. Si je m'appuie sur les coordinatrices pour la gestion du quotidien des trois structures, j'ai de nombreux liens directs avec les salariés pour communiquer sur la stratégie de l'antenne et les évolutions législatives. Il est fréquent que

mes décisions s'enrichissent des propositions des professionnels de terrain, et que ces derniers soient à l'origine de projets et d'améliorations. Je n'hésite pas à déléguer certaines tâches, pas seulement aux coordinatrices. Ainsi, ce sont des intervenantes sociales qui ont en charge l'animation du réseau des bénévoles, certaines formations sur le droit d'asile ou le développement de nouveaux partenariats.

Passée la période d'accueil et de formation des nouveaux salariés, leur autonomie dans le travail est importante. Les coordinatrices assurent les revues mensuelles des situations pour pouvoir venir en soutien en cas de difficulté, et je mène un entretien trimestriel avec chaque personne de l'équipe pour évaluer son degré de motivation, ses difficultés et ses aspirations.

Je suis persuadée que la qualité du travail qui est fourni au sein du CADA, et sa capacité à faire face aux difficultés autant qu'aux évolutions incessantes du contexte réglementaire et des orientations des politiques publiques réside dans le partage de valeurs et la volonté de proposer le meilleur accompagnement possible. Et je compte m'appuyer sur ce fonctionnement pour en faire une des clés de la réussite du projet que je souhaite mettre en œuvre.

Conclusion de la deuxième partie

Le contexte politique autant que les évolutions sur le territoire des Hautes-Alpes ont eu et continuent à avoir un impact direct sur l'équipe et sur la qualité de l'accompagnement du CADA. Les besoins qui émergent pour améliorer l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale nécessitent une réponse qui engage et associe l'ensemble de l'équipe.

Je souhaite mettre en œuvre un projet qui réponde au défi de l'insertion, afin d'améliorer la pertinence des sorties du CADA et de mieux s'adapter aux besoins individuels et singuliers des personnes accompagnées. Ce projet s'appuiera sur les ressources internes des structures que je dirige mais aussi - parce que le département est particulier par sa taille, son actualité et les interactions fortes entre acteurs - sur les ressources externes. L'objectif est bien de créer une véritable dynamique de territoire pour favoriser l'insertion des personnes étrangères dans les Hautes-Alpes.

3 Répondre aux difficultés d'insertion et d'intégration par un projet pluridimensionnel

Mettre en œuvre un projet qui améliore et facilite l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale est une nécessité pour le CADA de Gap s'il veut continuer à avoir des interactions harmonieuses avec les acteurs du territoire, et des réponses adaptées aux besoins des personnes accueillies. Nous allons donc commencer par définir la visée de ce projet (3.1) puis les grandes lignes de sa traduction en objectifs stratégiques et opérationnels (3.2). Nous verrons ensuite la méthode de conduite de projet qui a été choisie pour le mettre en œuvre et qui doit permettre de mobiliser les acteurs internes et externes (3.3). Enfin, nous terminerons par une réflexion sur les conditions de réussite de ce projet sur le long terme (3.4).

3.1 De la demande d'asile à l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale

3.1.1 L'action sociale au cœur de l'accompagnement des demandeurs d'asile

Pour le Code de l'action sociale et des familles, « *l'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir (...) 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. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes (...)*⁷⁰. »

Au sens de cette définition, l'intégration des BPI est pleinement un objet d'action sociale. Par une intégration « réussie », l'autonomie des personnes sera favorisée, la cohésion sociale aura de meilleures chances d'être effective et les BPI pourront exercer leur citoyenneté et ne se retrouveront pas en marge de la société.

Le CADA a un rôle crucial à jouer pour que l'accompagnement des demandeurs d'asile aille dans le sens de cette intégration. Les demandeurs d'asile sont les réfugiés de demain, c'est une lapalissade que de dire cela. En mettant à profit le temps qu'ils passent en CADA pour initier un véritable travail social, on favorise l'insertion à court terme et l'intégration à long terme. Dans la définition du travail social qui a été proposée par le décret du 6 mai 2017, on retrouve d'ailleurs les objectifs autant que les missions du travail en CADA : « *Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de*

⁷⁰ Code de l'action sociale et des familles, article L116-1

participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement⁷¹ ».

Je souhaite donc renforcer la capacité de l'équipe à mettre en œuvre un accompagnement résolument tourné vers l'insertion et vers l'intégration. Mais qu'est-ce qu'accompagner veut dire ? Le terme « accompagnement » est consacré dans le secteur social et médico-social mais je trouve intéressant de le déconstruire ici. Il fait suite à d'autres expressions utilisées pour désigner le travail social : « assistance » au début du XXème siècle, « prise en charge » après la seconde guerre mondiale, « intervention » dans les années 1970-80, pour céder à la place à « accompagnement » dans les années 1990... L'étymologie du verbe « accompagner » est issue du latin : ac (vers)-cum (avec)-panis (pain), ce que Maela PAUL traduit de la façon suivante : « être avec et aller vers, sur la base d'une valeur symbolique, celle du partage⁷² ». Pour elle, la déconstruction de ce terme renvoie à quatre idées :

- Celle de « *secondarité : celui qui accompagne est second (...). S'il n'a pas la primauté, il n'est pas pour autant accessoire puisqu'il n'y aurait accompagnement sans ce binôme initial* »
- Celle de « *cheminement incluant un temps d'élaboration et des étapes qui composent la 'mise en chemin'* »
- Celle d'un « *effet d'ensemble : quelle que soit la dissymétrie relationnelle, l'action vise à impliquer les deux éléments à tous les stades de ce cheminement* »
- Celle de « *transition (...) qui vient dire que tout accompagnement est temporaire : il a un début, un développement et une fin* ».

Il me semble que cette analyse permet une compréhension plus poussée de l'accompagnement dans sa dimension relationnelle et dans sa dimension de processus : il s'agit plus de cheminer que d'atteindre un but, même si des objectifs, des étapes, doivent jalonner ce chemin pour qu'il soit intelligible.

En tant que directrice, cette analyse me parle également de l'importance de soutenir les professionnels chargés de l'accompagnement afin de favoriser leur bien être (au sens du

⁷¹ MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE, Décret n° 2017-877 du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social, Journal Officiel, n°109 du 10 mai 2017, [visité le 17 aout 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034633906&categorieLien=id>

⁷² PAUL M., 2009 « Autour du mot accompagnement », *Recherche et formation* n°62, pp.129-139

bien-être mais aussi de la bonne façon d'être) dans cette relation d'accompagnement qui les implique nécessairement.

3.1.2 Une expérience locale pour favoriser l'individualisation des parcours d'insertion

Il n'y a malheureusement pas de solution « clé en main » pour une insertion réussie, car chaque individu est singulier et a des besoins différents. Parmi les personnes accompagnées par le CADA, il y a celle qui a une bonne maîtrise de la langue mais qui, en raison d'un syndrome de stress post-traumatique, est dans un comportement d'évitement ; celle qui était cadre supérieur dans son pays et qui n'accepte pas le déclassement social lié à la non-maîtrise de la langue ; ce chef de famille qui a développé une addiction à l'alcool au cours de son parcours d'exil, qui l'empêche d'envisager une insertion professionnelle à court-terme, mais qui ne peut concevoir que sa femme travaille pour subvenir aux besoins de leur famille... Et on pourrait multiplier les exemples presque à l'infini car il n'existe aucune situation exempte de difficultés sur l'ensemble des plans que sont, notamment, la langue, la santé physique, la santé mentale et l'employabilité. Chaque réponse apportée va donc devoir être singulière et personnalisée : c'est le principe de l'individualisation des parcours.

Une fois le parcours défini, avec l'explicitation du but recherché, des objectifs et des étapes, l'enjeu pour les professionnels du CADA est de le mettre en œuvre. Il s'agit alors de trouver des réponses dans les différents domaines (logement, emploi, passage de relai dans l'accompagnement...) qui correspondent au projet initial de la personne. Il faut que, par l'implication du plus grand nombre d'acteurs possibles sur le territoire, nous parvenions à passer d'une logique de sortie de CADA guidée par les places disponibles à une logique de parcours. Ce projet fait évidemment écho aux conclusions du rapport Piveteau⁷³ : ce que l'auteur décrit du rôle de la CDAPH pourrait être transposé à la commission SIAO lorsqu'il suggère que les décisions d'orientation doivent être prises « *hors contrainte d'offre, par seule référence aux attentes et aux besoins de la personnes (...) formulées en termes de moyens à mobiliser et de services à procurer*⁷⁴ ». Si l'on va plus loin et que l'on se rappelle du refus d'admission formulé à certains BPI par des structures du territoire, on rejoint le constat qu'« *aujourd'hui, la 'spécialité' de l'établissement (...) peut être opposée à l'entrée d'une personne postulante détentrice*

⁷³ PIVETEAU D., 2014, « Zéro sans solution » : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches, 95 p.

⁷⁴ Ibid., p. 31

d'une décision d'orientation ». Ce à quoi, il est suggéré que les décisions d'orientation deviennent « *opposables sans réserve aux établissements et services* ».

Le rapport Piveteau insiste sur la nécessaire participation de tous les acteurs d'un territoire : « *Qui dit logique et culture de parcours dit engagement de tous les partenaires du parcours, sans exception, à faire évoluer – de façon parfois substantielle et exigeante – leurs méthodes de travail*⁷⁵ ». Je suis également convaincue que la mise en œuvre de cette logique de parcours pour les bénéficiaires d'une protection internationale suppose un important travail de mobilisation des ressources externes à l'établissement.

Ce projet ne peut être réalisé par les seuls professionnels du CADA mais suppose d'intensifier un travail en partenariat et d'ouverture sur l'environnement, pour se saisir de toutes les opportunités qui existent sur le territoire, que ce soit en matière d'hébergement, de logement mais aussi de formation et d'emploi, d'accès à la culture, aux droits, au sport et à tout ce qui favorisera l'inclusion des personnes étrangères dans la sphère sociale.

3.2 Construire un plan d'action qui favorise l'opérationnalité du projet

La visée de mon projet est de permettre une meilleure insertion des BPI sur le territoire, selon une logique de parcours individualisé. Il s'agira donc à la fois d'améliorer l'insérabilité des demandeurs d'asile au cours de leur séjour en CADA (3.2.1) et de favoriser une logique de parcours individualisé en sortie de CADA (3.2.2). Pour cela, j'ai construit un plan d'action dont je vais expliciter les objectifs stratégiques, intermédiaires et opérationnels, avant d'aborder la question des actions, des moyens et des indicateurs dans les parties suivantes.

Mon projet d'amélioration de l'insertion des BPI se décline de la façon suivante :

Objectifs stratégiques	Objectifs intermédiaires	Objectifs Opérationnels
Améliorer l'insérabilité au cours du séjour en CADA	Construire un projet d'insertion dès l'arrivée en CADA	Définir le projet professionnel et les étapes pour y parvenir : formation, langue, connaissance du métier...
		Définir le projet d'habitat et les étapes pour y parvenir
		Identifier les freins qui pourraient complexifier l'insertion : santé, santé mentale...

⁷⁵ Ibid., p.25

	Proposer un parcours d'apprentissage adapté aux besoins de chacun	Améliorer la maîtrise de la langue française selon des modalités adaptées aux capacités et besoins de chacun : cours de FLE,
		Organiser des ateliers sur la vie en France : santé, scolarité, droits, normes et valeurs, logement
	Favoriser l'ouverture vers l'extérieur des résidents	Permettre la participation à des activités sportives, culturelles et de bénévolat en dehors du CADA
		Demander des Autorisations Provisoires de Travail lorsque les demandeurs d'asile attendent depuis plus de 6 mois.
Favoriser une logique de parcours individualisé en sortie de CADA	Permettre aux BPI d'avoir une solution d'hébergement ou de logement adaptée à leurs besoins	Créer une structure pour les BPI les plus vulnérables (CPH)
		Faciliter les sorties vers l'hébergement de droit commun pour les autres
	Améliorer l'insertion professionnelle des BPI à l'obtention de leur statut	Améliorer la connaissance des BPI par le monde de l'entreprise
		Connaitre les besoins des entreprises en main d'œuvre
		Renforcer le partenariat existant avec les chantiers d'insertion

3.2.1 Améliorer l'insérabilité en mettant à profit le temps d'attente en CADA

Même s'il a tendance à se raccourcir, le temps qui s'écoule entre l'entrée en CADA et la décision définitive est en moyenne de 10 mois lorsque les personnes obtiennent une protection à l'OFPRA et de 17 mois lorsque la procédure inclut un recours à la CNDA. Ce temps d'attente est insuffisamment mis à profit par les demandeurs d'asile autant que par l'équipe pour préparer le moment de l'insertion.

Le premier axe de mon projet est donc de transformer ce temps d'attente en un temps dédié à la construction d'un projet de vie en France. Il s'agit de rendre les demandeurs d'asile acteurs de leur parcours, par le biais d'un travail avec l'équipe pour définir leur projet, mais aussi en les mettant en position de construire leur propre parcours de « pré-intégration » au sein du CADA.

➤ Construire un projet d'insertion dès l'arrivée en CADA

L'insertion ne se décrète pas, c'est un processus. Une des difficultés rencontrées lors de la préparation de la sortie de CADA est le fait que les personnes changent de nombreuses fois d'avis sur leur projet professionnel et/ou d'implantation au cours des 6 mois. Il faut donc que chaque personne soit accompagnée dans la définition de son projet de vie en France dès son entrée en CADA pour que la phase de maturation ne se heurte pas aux exigences temporelles de la fin de contrat.

Ce projet d'insertion doit être structuré autour de plusieurs domaines dont trois semblent incontournables afin de s'assurer de son réalisme et de son opérationnalité :

- La définition d'un projet professionnel, avec l'identification des étapes pour y parvenir. Selon les personnes, il peut s'agir d'une meilleure maîtrise de la langue française, de la nécessité d'immersions professionnelles pour mieux connaître la réalité du métier en France, d'une formation...
- Le projet d'habitat, qui est en lien étroit avec le projet professionnel : la personne devra-t-elle déménager pour suivre une formation ou trouver un emploi ? Est-elle en capacité d'occuper un logement autonome à la sortie du CADA ? Connait-elle bien les réalités du logement ? Les délais d'obtention d'un logement social ?
- L'identification des freins à la réalisation du projet d'insertion. Ceux-ci peuvent être d'ordre familial (mère isolée), physique (prise en charge médicale à prévoir) ou psychologique (nécessité d'un suivi).

L'essence de cette démarche est de permettre à la personne de se projeter dans sa vie en France, en dehors du CADA.

➤ **Proposer un parcours d'apprentissage adapté aux besoins de chacun**

Sur la base du projet d'insertion qu'ils auront défini, les demandeurs d'asile doivent pouvoir construire au sein du CADA un parcours d'apprentissage en fonction de leurs besoins. Un programme d'ateliers sera ainsi construit par l'équipe, dans lequel chacun pourra choisir un ou plusieurs thèmes pour améliorer son « insérabilité ».

L'insérabilité pourrait être définie comme la capacité à mettre rapidement en œuvre le projet d'insertion à l'obtention du statut. Cela est rendu possible par la faculté de la personne à parler français, à comprendre les codes culturels et les valeurs de la société française, par la connaissance des règles et normes dans le domaine scolaire, économique ou de l'habitat...

En priorité, il s'agit d'améliorer la maîtrise de la langue française. Nous avons vu que des cours de français existaient au sein du CADA mais qu'ils étaient peu fréquentés et/ou de manière irrégulière, provoquant ainsi le découragement des bénévoles qui les animent.

La réflexion devra donc être tripartite pour améliorer l'existant : professionnels du CADA, bénévoles et résidents devront analyser ensemble les raisons de ces difficultés. D'autres modalités d'apprentissage pourront également être recherchées pour s'adapter aux capacités et aux possibilités d'organisation de chacun. Par exemple, une attention particulière sera portée aux mères isolées qui sont en difficulté pour venir à certains horaires de la journée. Aux traditionnels cours de FLE dispensés au sein du CADA, devront s'ajouter d'autres options, en petit groupe, à domicile, pour l'alphabétisation ou au contraire la grammaire pour les plus avancés.

L'autre action liée à cet objectif sera la construction d'un programme d'atelier par l'équipe du CADA, pour répondre aux besoins identifiés par les professionnels, mais aussi aux attentes exprimées par les résidents. L'insertion sera favorisée par le fait de délivrer un maximum d'information sur la vie en France car le référentiel culturel, familial, politique économique ou administratif est parfois très différent dans le pays d'origine. Permettre à la personne accueillie de comprendre progressivement les normes françaises, les droits qui sont les siens, les rouages du système de santé ou de l'administration sont autant de garanties d'une insertion plus sereine et d'une plus grande autonomie lors de la sortie.

➤ **Favoriser l'ouverture vers l'extérieur des résidents**

S'ouvrir à et sur son environnement n'est pas seulement une recommandation de l'ANESM à destination des établissements. Elle fait également sens pour les personnes accueillies en CADA, qui manquent souvent d'assurance pour « prendre place » dans la société et qui se replient sur l'équipe qui les accompagne, qui fait l'effort de les comprendre et de leur parler de manière intelligible, qui ne porte pas de regard suspicieux sur leur différence. L'ANESM indique d'ailleurs dans sa recommandation que l'ouverture sur l'environnement *« permet aux personnes accueillies de se poser des nouvelles questions sur leur situation ou de se les poser différemment. Cette prise de distance favorise la compréhension de l'environnement dans lequel on vit. La personne peut mieux construire sa place (...) dans sa vie sociale⁷⁶ »*.

Le CADA facilitera donc la participation des résidents à des activités sociales, culturelles, sportives et/ou de bénévolat, en lien avec des partenaires extérieurs qui leur permettront autant de mettre en pratique le français que de constituer un réseau qu'ils pourront mobiliser lors de leurs recherches d'emploi ou de logement.

Les demandes d'Autorisations Provisoires de Travail (APT) devront être favorisées. Cette possibilité est prévue par la loi pour les demandeurs d'asile qui n'ont pas eu de réponse de l'OFPRA au bout de 6 mois. Elle peut être délivrée pour des offres d'emploi qui n'ont pas été pourvues au bout de 5 semaines.

Mettre à profit le temps de la procédure et de l'attente en CADA est un premier axe pour favoriser l'insertion des BPI. Mais il est indispensable d'agir également sur les possibilités au moment de la sortie.

⁷⁶ ANESM, Recommandations de bonnes pratiques professionnelles, Ouverture de l'établissement à et sur son environnement, décembre 2008, p.20

3.2.2 Faciliter une logique de parcours individualisé en sortie de CADA

Les sorties des personnes protégées se font actuellement plus en fonction des possibilités existantes que de leurs aspirations. Il s'agit de renverser cette tendance en permettant aux résidents sortants de CADA de trouver des solutions d'hébergement ou de logement correspondant à leurs besoins et à leur projet. Il est indispensable également d'améliorer l'insertion professionnelle, qui est la clé de l'autonomie financière et bien souvent, de la restauration de l'image de soi qui a été mise à mal par des mois à vivre « aux crochets » de la société d'accueil.

➤ Permettre aux BPI d'avoir une solution d'hébergement ou de logement adaptée à leurs besoins

Le délai maximum de six mois pour sortir du CADA oblige bien souvent les équipes à procéder à des orientations par défaut, en fonction des places disponibles. Et dans le cas de l'accueil des personnes les plus vulnérables, les associations se sentent insuffisamment outillées. Mon projet se décline donc en deux objectifs pour améliorer la pertinence des solutions d'hébergement proposées aux BPI : mobiliser en faveur de la création d'un CPH sur le territoire et améliorer la connaissance et les compétences des partenaires pour l'accompagnement des BPI.

❖ Prolonger l'accompagnement spécialisé pour les personnes les plus vulnérables

Dans le Code de l'Action Sociale et des Familles, les CPH sont considérés comme des CHRS spécialisés dans l'accompagnement des BPI. Le législateur a donc admis que cet accompagnement nécessitait des compétences et des moyens spécifiques. Mais nous avons vu qu'il était rare que les personnes sortant du CADA de Gap accèdent à un CPH car le plus proche est à Marseille. Alors que les personnes ont pris leurs marques, scolarisés leurs enfants, constitué un réseau, il est impossible pour elles de construire un projet d'insertion dans les Hautes-Alpes en étant admises en CPH.

Je souhaite donc profiter de la campagne de création de places de CPH en cours pour obtenir que l'une de ces structures se crée dans le département. Je sais que cela correspond à la stratégie de l'association de développer les structures d'hébergement pour les BPI.

J'ai également en tête que la dernière instruction sur le DNA prévoit la fermeture des places de CAO d'ici la fin de l'année 2020. Anticiper la fermeture de cet établissement en proposant la transformation en places de CPH me permettrait à la fois de répondre à un besoin local et de conserver les emplois d'intervenants sociaux du CAO.

La présence d'un CPH sur le territoire permettrait d'offrir une solution supplémentaire aux BPI les plus vulnérables. Les orientations étant régionales, la qualité des liens que

j'entretiens avec la Direction territoriale de l'OFII à Marseille me permettrait de favoriser des admissions locales de personnes sortant des CADA de Gap, de Briançon ou du département voisin des Alpes de Haute-Provence.

De plus, si le CAO ferme, le nombre de personnes à orienter, en particulier les hommes isolés, devrait également diminuer, ce qui devrait desserrer la pression sur les structures d'hébergement de droit commun.

❖ *Faciliter les sorties vers l'hébergement de droit commun*

Si les personnes les plus vulnérables sont prises en charge par le CPH, les CHRS, ALT et/ou résidence sociale devraient être moins sollicités pour des situations qui les mettent en difficulté.

Mais il n'en reste pas moins que les BPI sont un public avec lequel le territoire doit maintenant compter et que les réticences et inquiétudes des partenaires du CADA doivent être entendues. Le CADA s'est déjà positionné comme un lieu ressource pour les acteurs du territoire. L'équipe a pris l'habitude de répondre aux questions des autres structures et d'exercer un rôle ponctuel de conseil. Je veille à ce que cette fonction ne soit pas trop envahissante pour eux mais je souhaite maintenir cette dynamique.

Je souhaite également aller plus loin en utilisant des instances de coordination existantes (commission SIAO par exemple) pour améliorer la connaissance des BPI par les acteurs du territoire.

Le partenariat existant entre le CADA de Gap, le CADA de Briançon et la MAPEmonde sera également mis à profit pour mener des actions communes. Le cycle de rencontres dans le cadre du « Parcours des étrangers » doit être poursuivi pour réunir des partenaires qui ne sont généralement pas présents dans les réunions habituelles : CAF, inspection académique, DIRECCTE...

• **Améliorer l'insertion professionnelle des BPI**

L'insertion professionnelle est le parent pauvre du travail en CADA. La mise en œuvre des axes stratégiques concernant l'amélioration de l'insérabilité pendant le séjour en CADA constituera une première réponse car les équipes auront moins de freins à lever au moment de l'obtention du statut. Mais il faut également faire en sorte que le projet professionnel de la personne soit déjà construit au moment où elle obtient une protection, qu'elle ait une bonne connaissance des modalités pour candidater (consultation des offres, candidatures spontanées, CV...) et qu'elle connaisse le parcours de formation nécessaire pour atteindre son objectif.

Au-delà des freins à lever chez les individus, des actions doivent être menées auprès des employeurs et des organismes de formation. Il est indispensable qu'ils aient une meilleure connaissance du public et qu'ils sachent qu'il existe des compétences et expériences très diverses parmi les personnes accueillies en CADA.

Pour faciliter la diffusion des informations et mettre en place des stratégies répondant au mieux aux besoins des entreprises, le lien avec les fédérations professionnelles locales est indispensable, en particulier dans les secteurs ayant des difficultés de recrutement (BTP, hôtellerie, agriculture par exemple). Nous réfléchissons ensemble à la façon de favoriser une bonne intégration dans l'entreprise. Dans un chapitre intitulé « Rapprocher du secteur social et médico-social le monde de l'entreprise et de la formation⁷⁷ », l'ANESM donne des pistes, comme la mise en place de « *système de tutorat dans l'entreprise* », dont le CADA cherchera à s'inspirer.

Des actions spécifiques s'adresseront également aux chantiers d'insertion ou aux associations intermédiaires, car les BPI rentrent dans leur public cible (bénéficiaires du RSA ou jeunes de moins de 25 ans). Ils emploient déjà des personnes étrangères et sont ouverts à leur accueil. Je sais qu'ils souhaitent développer un processus d'intégration plus poussés à l'intérieur du chantier, des liens entre les conseillers en insertion professionnelle de leurs structures et les travailleurs sociaux du CADA et des cycles de formation des salariés étrangers aux droits et devoirs dans l'entreprise en France.

Pour ceux dont le projet professionnel requiert une formation préalable, je développerai les liens avec les organismes de formation. Pour le moment, le Centre Populaire d'Enseignement est ouvert à l'accueil des BPI mais très peu sont admis à l'AFPA ou au GRETA. Sous couvert de rencontre thématique avec le CADA, des échanges de pratiques seront organisés entre les différents organismes pour identifier celles qui favorisent l'accueil et la réussite des personnes étrangères.

La mise en œuvre de cet axe de travail ne doit pas négliger le travail en partenariat avec les acteurs institutionnels et notamment Pôle Emploi et la DIRECCTE. D'autres acteurs seront ciblés au fur et à mesure des besoins identifiés (CIBC pour la réalisation de bilan de compétences adaptés au niveau de langue par exemple).

⁷⁷ Ibid., p33

3.3 Préparer la mise en œuvre de ce projet

3.3.1 Penser la conduite du changement

J'ai défini les axes du projet à mettre en œuvre pour répondre à la problématique de l'insertion : sa mise en œuvre nécessite de réaliser de nouveaux changements d'organisation. « Nouveaux » car la structure que je dirige a connu de nombreux bouleversements entre janvier 2015 et aujourd'hui, avec un changement de direction, une nouvelle organisation du travail, la création des CAO et des structures d'accueil de mineurs... Tous ces changements ont été imposés à l'équipe car ils répondaient eux-mêmes à des exigences des politiques publiques. Certains collaborateurs ont exprimé leurs difficultés à devoir se réadapter aussi souvent. C'est pourquoi je souhaite aujourd'hui rendre l'équipe actrice du projet qui s'annonce, en me tournant vers un modèle de conduite du changement dit « agile ».

Le modèle du changement agile est apparu dans les années 1990 dans le domaine de l'informatique pour prendre le contre-pied des méthodes traditionnelles dites en silos (conception > programmation > déploiement). Le modèle consiste à mêler concepteurs, développeurs et utilisateurs au sein d'une même équipe qui conçoit en même temps qu'elle teste, dans une démarche « *itérative et incrémentale, menée dans un esprit collaboratif*⁷⁸ ». Cette organisation permet d'éviter, dans un secteur qui évolue aussi rapidement que l'informatique, de se perdre dans des délais trop longs, qui risqueraient de rendre la solution finale obsolète par rapport au diagnostic de départ.

Le modèle de changement agile propose également de partir d'un projet global mais de le découper en plusieurs objectifs intermédiaires « *afin d'obtenir plus sûrement et rapidement un résultat (ou minimal vital product – MVP)*⁷⁹ ». C'est ce qui a commencé à être fait en élaborant un plan d'action qui part de la visée pour être décliné en objectifs stratégiques > intermédiaires > opérationnels. L'enjeu est de conserver la motivation de l'équipe projet. Il s'agit de « *motiver et de réguler la pression de l'équipe : plus l'objectif est à portée de main et se rapproche, moins la tentation de s'en éloigner grandit et plus la motivation pour l'atteindre sera naturelle*⁸⁰ ».

⁷⁸ MESSENGER V., « Gestion de projet agile », Eyrolles 2013, p.42

⁷⁹ COLLIGNON A., SCHOPFEL J., « Méthodologie de gestion agile d'un projet. Scrum – les principes de base », *I2D – Information, données & documents*, vol. volume 53, no. 2, 2016, pp. 12-15.

⁸⁰ LENUZZA F. *Les méthodes agiles, une approche complexe de la gestion de projet en équipe pluri-générationnelle*. Mémoire de master, UFR LLASIC, Université Stendhal Grenoble 3, 2015 disponible sur internet : <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01212068/document>

Je vais donc mettre en place des groupes par objectifs opérationnels, avec à chaque fois deux ou trois professionnels de l'équipe du CADA ou du CAO, deux ou trois résidents et des partenaires pertinents en fonction du thème abordé. Un comité de suivi sera constitué en associant la DDCSPP, un représentant de l'équipe du CADA, un représentant des usagers et un représentant de la DAHA. Quant à moi, je supervise l'ensemble de la démarche et me positionne comme pilote de projet.

3.3.2 Mobiliser les ressources internes et externes

- *S'assurer du soutien associatif*

Bien que je sois convaincue que ce projet s'inscrit dans la stratégie de développement de France terre d'asile, il est primordial que la direction générale, la direction de l'asile (DAHA) et la direction de l'intégration (DIEL) en soient parties prenantes. Les actions concernant l'organisation du service et le développement des partenariats rentrent dans mon champ de compétences et de délégation. En revanche, la création d'un CPH sur le territoire implique l'aval de la DIEL et sa participation active, depuis la réponse à l'appel à projet jusqu'au pilotage de l'établissement. Je dois donc partager avec sa directrice le diagnostic de territoire qui m'a amené à proposer la création de ce nouvel établissement.

- *Mobiliser l'équipe pour la réussite du changement*

L'équipe du CADA doit être impliquée dans la mise en œuvre de ce projet à travers les groupes projet, les changements de pratique et l'animation des ateliers. Je suis consciente que ma posture managériale sera un facteur déterminant de l'effectivité de ce projet. Il est de ma responsabilité d'animer une démarche qui les implique et qui les rende acteurs du changement.

Le management collaboratif que je mets en œuvre aujourd'hui est un facteur de réussite. Dans la méthode de conduite du changement choisie, l'esprit collaboratif est considéré comme « *l'une des valeurs essentielles à l'agilité (...). Le partage d'informations entre toutes les parties prenantes d'un projet devient essentiel. La communication passe par l'échange de différents points de vue en respectant l'opinion de l'autre. (...) Le but est d'atteindre le consensus sans frustration*⁸¹ ».

⁸¹ LENUZZA F. *Les méthodes agiles, une approche complexe de la gestion de projet en équipe pluri-générationnelle*. Mémoire de master, UFR LLASIC, Université Stendhal Grenoble 3, 2015 disponible sur internet : <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01212068/document>; p. 32

L'équipe participe à la construction du programme d'apprentissage, à son animation, et je souhaite pouvoir déléguer la référence de certaines actions. Je veillerai particulièrement à la participation et à l'implication du pôle juridique, afin qu'il ne se désolidarise pas de la démarche. Je suis convaincue que les salariés de ce pôle ont un rôle aussi important à jouer que ceux du pôle social, tant dans les fonctions d'accompagnement que dans les tâches transversales partagées par l'équipe.

Une formation interne sur la construction, l'animation et l'évaluation du projet personnalisé est d'ailleurs incontournable pour améliorer l'utilisation de cet outil par l'équipe. Cette formation doit également permettre de co-construire la trame du projet d'insertion qui sera développé.

Une nouvelle réorganisation de l'équipe sera également proposée, avec un poste qui, au sein du pôle social, serait dédié à l'insertion. De même que je suis convaincue que l'accompagnement juridique nécessite des compétences et connaissances spécifiques, je pense que l'insertion socio-professionnelle des personnes accueillies nécessite un poste à part entière. Celui-ci pourrait englober le suivi des parcours d'insertion des personnes mais aussi le développement des partenariats avec le monde de l'entreprise et l'animation d'ateliers. Dans l'hypothèse de la création du CPH, ce poste pourrait être mutualisé entre les deux structures. Au-delà des compétences spécifiques attendues qui nécessiterait un recrutement ou la formation d'un salarié déjà en poste, la mutualisation favoriserait la logique de parcours entre les deux établissements et les échanges de pratiques entre les deux équipes.

- *Mobiliser les résidents pour la mise en œuvre du changement*

Les personnes accueillies par le CADA sont les mieux placées pour parler des freins qu'elles rencontrent dans la compréhension des codes et des valeurs, dans l'assiduité aux cours de français, dans l'élaboration de leur parcours d'insertion. De plus, ainsi que l'ANESM le rappelle, « *la participation et l'expression des usagers sont des leviers puissants pour l'insertion* » puisqu'elles favorisent « *la citoyenneté, par le pratique de la délégation et de la démocratie représentative (...); la capacité à prendre la parole, à débattre; le pouvoir de prendre des initiatives, d'agir et d'influer sur son propre environnement; le pouvoir de revendiquer une qualité de service*⁸² ».

Je souhaite donc que le CVS soit prioritairement associé, au titre du mandat accordé par l'ensemble des électeurs du CADA. Mais la participation doit être élargie à l'ensemble des

⁸² ANESM, Recommandation de bonnes pratiques professionnelles, Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale, avril 2008

personnes qui souhaiterait prendre part à la démarche, et favorisée par des actions permettant même aux personnes qui ne maîtrisent pas le français de s'exprimer. Par exemple, des binômes linguistiques seront constitués avec une personne francophone. Des moyens financiers seront également dégagés sur la ligne interprétariat pour faire appel à des traducteurs externes. Et enfin, d'autres formes de participation seront favorisées : l'enquête de satisfaction qui est réalisée annuellement par le CADA sera retravaillée en fonction des thèmes qui doivent être approfondies. Des enquêtes « flash » avec moins de questions et un outil de sondage en ligne peuvent également être proposées aux personnes accueillies.

Je souhaite que puissent également être associés des anciens résidents du CADA, pour qu'ils apportent la vision de leur parcours d'intégration sur le moyen ou long terme, afin de mettre en évidence d'autres freins rencontrés.

- *Mobiliser les partenaires*

La mobilisation des partenaires passe d'abord par une présentation du projet et de ses objectifs aux interlocuteurs habituels du CADA. Pour cela, les instances de dialogue existantes seront privilégiées, comme la commission locale de coordination, la commission SIAO ou le parcours des étrangers.

Pour toucher des partenaires qui ne sont pas habituellement présents dans ces réunions, je souhaite prendre des contacts directs, avec une présentation et des propositions adaptées au domaine de chacun. Sur un territoire comme les Hautes-Alpes, solliciter les réseaux est incontournable : ces contacts pourront donc également se faire, comme je l'ai évoqué pour l'insertion professionnelle, par des fédérations ou regroupements (Union Départementale de l'Économie Sociale et Solidaire, UDAF...).

Les partenaires qui le souhaitent pourront participer aux groupes projet sur les thèmes qui les concernent.

- *Convaincre les financeurs*

La DDCSPP sera associée à la mise en œuvre de ce projet via le comité de suivi, mais également par la participation à certains groupes. Celle-ci est essentielle pour aboutir à une vision globale du territoire et doit aboutir à un soutien convaincu de la création d'un Centre provisoire d'hébergement. Car si les appels à projets en cours sont nationaux et que la sélection des projets doit également passer le filtre de la région et du ministère, le soutien des institutions locales est essentiel.

3.3.3 Définir les actions nécessaires pour la mise en œuvre

Les groupes de travail partiront des objectifs opérationnels pour définir des actions à mettre en œuvre, des moyens et des échéances, qui viennent compléter le plan d'action. J'en ai imaginé quelques-unes correspondant à chaque objectif opérationnel mais celles-ci seront complétées ou modifiées par les groupes-projets au cours de leurs travaux. Un calendrier correspondant à la mise en œuvre de ces actions est également proposé.

➤ Objectif stratégique 1 : améliorer l'insérabilité pendant le séjour en CADA

- Objectif intermédiaire 1.1 : construire un projet d'insertion dès l'arrivée

A la base du projet qui vise à améliorer l'insérabilité des BPI, figure la constitution d'un projet d'insertion. Celui-ci se décline sous l'angle du projet professionnel et du projet d'habitat. En tout premier lieu, l'équipe sera formée à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation d'un projet personnalisé. Les entretiens entre les intervenants sociaux et les résidents constitueront le fil conducteur de ce parcours.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Définir le projet professionnel et les étapes pour y parvenir : formation, langue, connaissance du métier...	Formation des professionnels du CADA à l'élaboration des projets personnalisés	-Enveloppe au plan de formation 2020
	Entretiens entre le résident et ses intervenants sociaux	-Intervenants sociaux
	Reconnaissance des diplômes	-Budget pour l'établissement des attestations de comparabilité entre diplômes étrangers et français
	Atelier de présentation des métiers accessibles aux BPI	-Intervenants sociaux
	Établissement de partenariat avec des entreprises pour la découverte de métiers	-Direction et intervenants sociaux pour démarcher des entreprises
	Établissement d'un partenariat avec le centre de bilans de compétences	-Direction pour établir une convention de partenariat -Budget pour la réalisation des bilans
	Atelier de présentation de l'ensemble de l'offre de formation du département	-Intervenants sociaux -Organismes de formation partenaires
	-Présentation des dispositifs spécifiques aux BPI en région et en France	-Intervenants sociaux

La question du projet d'habitat intégrera nécessairement les partenaires de l'hébergement d'insertion. Au-delà d'ateliers qui permettront une compréhension théorique, des visites seront organisées pour permettre aux personnes accueillies de mieux comprendre la réalité de l'hébergement. Pour le logement, les ateliers seront complétés par des mises en situation sous forme de jeu, comme celui qui a été développé par Emmaüs (KIJOULOU) et qui simule la gestion budgétaire d'une location.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Définir le projet d'habitat et les étapes pour y parvenir	Atelier de présentation sur la réalité du logement en France	-Intervenants sociaux -Achat de jeux de simulation de gestion budgétaire comme KIJOULOU

	Atelier de présentation des différents dispositifs d'hébergement	-Intervenants sociaux -Partenaires de l'hébergement
	Visite des hébergements d'insertion	-Intervenants sociaux -Partenaires de l'hébergement -Véhicule du CADA
	Entretiens entre le résident et ses intervenants sociaux	-Intervenants sociaux

Pour les freins périphériques, comme les questions liées à la santé mentale ou à la santé physique, de nombreux partenariats existent. Ceux-ci devront être améliorés et/ou formalisés.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Identifier les freins qui pourraient complexifier l'insertion : santé, santé mentale...	Entretiens entre le résident et ses intervenants sociaux	-Intervenants sociaux
	Orientation vers des partenaires spécialisés pour l'évaluation de la situation et/ou le suivi	-Intervenants sociaux -Conventions de partenariats

- Objectif intermédiaire 1.2 : Proposer un parcours d'apprentissage adapté aux besoins de chacun

Au sein du parcours d'apprentissage qui peut être proposé aux demandeurs d'asile, l'apprentissage du français occupe une place prépondérante. L'amélioration des cours devra impérativement associer les professeurs bénévoles et les résidents du CADA pour tendre vers une meilleure adéquation entre l'offre et les besoins.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Améliorer la maîtrise de la langue française selon des modalités adaptées aux capacités et besoins de chacun.	Réunion des professeurs bénévoles de FLE	-Directrice + intervenant référent
	Formation à l'évaluation linguistique d'un salarié du CADA	-Intervenant social -Budget au plan de formation 2020
	Consultation des résidents sur les attendus des cours de français	-Directrice, intervenants sociaux et bénévoles FLE pour l'élaboration du questionnaire -Élus du CVS pour validation -Budget pour la traduction du questionnaire en plusieurs langues -Intervenant social référent pour le dépouillage du questionnaire
	Recrutement de nouveaux bénévoles pour des cours individuels	-Directrice +référent des bénévoles FLE -Mailing

Pour les autres ateliers, le point de départ sera une consultation des résidents sur leurs attentes. Dans l'élaboration du programme, l'équipe veillera néanmoins à intégrer des thèmes qu'elle a identifiés comme étant nécessaires à une meilleure compréhension des codes et valeurs en France.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Organiser des ateliers sur la vie en France : santé, scolarité, droits,	Consultation des résidents sur leurs attentes	-Directrice, coordinatrice et intervenants sociaux pour l'élaboration du questionnaire

normes et valeurs, logement		-Élus du CVS pour la validation -Budget pour la traduction -Intervenant social référent pour le dépouillage du questionnaire
	Établissement d'un programme annuel d'atelier	-Intervenant social référent et coordinatrice
	Élaboration de supports d'ateliers	-Intervenants sociaux -Directrice pour validation -Budget pour achats d'ouvrages et impression des supports
	Partenariat avec des personnes pouvant intervenir pendant les ateliers	-Directrice, coordinatrice et intervenants sociaux pour identification des partenaires
	Animation des ateliers	-Intervenants sociaux -Partenaires -Bénévoles -Salle de formation avec vidéoprojecteur

- Objectif intermédiaire 1.3 : Favoriser l'ouverture vers l'extérieur des résidents

L'ouverture vers l'extérieur passe par le partenariat avec des associations et structures dans les domaines du sport et de la culture. Celles-ci seront ciblées en fonction des attentes des résidents qui auront été préalablement recueillies.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Permettre la participation à des activités sportives, culturelles et de bénévolat en dehors du CADA	Consultation des résidents sur leurs attentes	- Directrice, coordinatrice et intervenants sociaux pour l'élaboration du questionnaire -Élus du CVS pour la validation -Budget pour la traduction
	Partenariat avec des structures et associations pouvant proposer des activités	- Directrice, coordinatrice et intervenants sociaux pour identification des partenaires -Budget pour les déplacements, les adhésions et/ou les entrées
	Encadrement des activités	-Intervenants sociaux / bénévoles / partenaires

L'ouverture vers l'extérieur sera également favorisée par la possibilité pour les demandeurs d'asile de bénéficier, comme le prévoit la loi, d'autorisation provisoire de travail s'ils attendent une réponse de l'OFPPA depuis plus de 6 mois. Cela suppose de trouver des offres qui ne sont pas pourvues par Pôle Emploi depuis au moins 5 semaines.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Demander des Autorisations Provisoires de Travail (APT) pour les demandeurs d'asile en attente depuis plus de 6	Contact avec la DIRECCTE pour mettre en place des modalités de collaboration.	-Directrice
	Contact avec des employeurs cherchant à recruter	-Intervenant social référent et coordinatrice -Déplacements dans les entreprises et fédérations

mois.	Contact avec Pôle Emploi pour la transmission des offres non pourvues	-Directrice
	Identification des compétences disponibles chez les demandeurs d'asile	-Intervenants sociaux
	Mise en relation des demandeurs d'asile avec les employeurs	-Intervenants sociaux -Déplacements dans les entreprises
	Aide au remplissage du CERFA	-Intervenants sociaux
	Suivi de l'intégration dans l'entreprise	-Intervenants sociaux

➤ **Objectif stratégique 2 : Favoriser une logique de parcours individualisé en sortie de CADA**

- Objectif intermédiaire 2.1 : Permettre aux BPI d'avoir une solution d'hébergement ou de logement adaptée à leurs besoins

Répondre à cet objectif intermédiaire passe par la création d'un Centre Provisoire d'hébergement qui sera dédié aux personnes les plus vulnérables, mais aussi par l'amélioration des partenariats existants. Dans le premier cas, l'enjeu est d'abord de convaincre la DDCSPP de publier un appel à projet. Si la majorité des actions dépendent de cette publication, le plaidoyer et l'identification de communes partenaires peuvent être mis en œuvre à court terme.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Créer une structure pour les BPI les plus vulnérables (CPH)	Plaidoyer auprès de la DDCSPP et de la Préfecture pour la transposition de l'appel à projet national en appel à projet départemental	-Directrice
	Identification de communes partenaires pour l'implantation de logements	-Directrice -Réseau des partenaires -DDCSPP
	Constitution d'un dossier de réponse à l'AAP incluant le diagnostic territorial et l'établissement d'un BP	-Directrice et chargés de mission de la DIEL -Directrice de la DIEL pour validation
	Soutenance devant la commission départementale	-Directrice -Directrice de la DIEL
	Si accord du Ministère : captation et équipement des logements	-Directrice et coordinatrice
	Recrutement de l'équipe du CPH et mutualisation avec le CADA	-Directrice et coordinatrice en lien avec les services RH du siège
	Orientation des BPI les plus vulnérables en lien avec la DT OFII de Marseille	-Intervenants sociaux et coordinatrice pour identification -Directrice pour transmission -DT OFII pour orientation

Concernant les sorties vers l'hébergement d'insertion de droit commun, les partenariats existent. Il s'agit de mieux comprendre les difficultés de ces partenaires avec les personnes bénéficiaires d'une protection internationale, puis d'y répondre, notamment par l'information, la formation ou la mise à disposition d'interprétariat. Pour entretenir les

partenariats, des liens réguliers seront recherchés, autant entre les travailleurs sociaux qu'entre les responsables de ces différentes structures.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Faciliter les sorties vers l'hébergement de droit commun pour les autres	Identification des besoins des partenaires non couverts	-Coordinatrice pour élaboration et diffusion d'une enquête
	Formation des partenaires aux spécificités administratives et d'accompagnement du public BPI	-Intervenants sociaux et coordinatrice pour élaboration du plan et des supports de formation
	Mise à disposition d'interprétariat pour faciliter le contact entre la structure accueillante et la personne orientée	-Budget complémentaire au BP 2020
	Contacts entre l'intervenant social du CADA et le travail social de la structure d'accueil	-Intervenants sociaux du CADA
	Transmission du dossier d'insertion par l'intermédiaire de la personne accompagnée	-Intervenants sociaux du CADA -Achat de clés USB
	Rencontres régulières avec les responsables d'hébergement d'insertion	-Directrice et coordinatrice

- Objectif intermédiaire 2.2 : Améliorer l'insertion professionnelle des BPI à l'obtention de leur statut

Pour cet objectif, les actions sont essentiellement centrées sur la représentation de l'association à l'extérieur. Elles m'engageront donc en premier lieu, même si je délèguerai certaines rencontres aux coordinatrices. Les actions « collectives » auprès des fédérations seront privilégiées car il ne serait pas réaliste de vouloir faire du porte-à-porte dans toutes les entreprises. Dans un second temps, ces contacts et informations seront approfondis par les intervenants sociaux qui mettront également en relation les résidents du CADA avec les employeurs intéressés.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Améliorer la connaissance des BPI par le monde de l'entreprise	Présentation aux entreprises via les fédérations	Directrice et coordinatrice
	Rencontre avec les entreprises	-Directrice / coordinatrice -Intervenants sociaux dans un second temps

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Connaitre les besoins des entreprises en main d'œuvre	Rencontre avec Pôle Emploi	Directrice
	Rencontre avec les fédérations	Directrice

Pour le partenariat avec les ateliers chantiers d'insertion, la situation est sensiblement différente car des liens existent. Il s'agira de reprendre contact via le Collectif IAE 05 qui regroupe l'ensemble des responsables de chantiers, de mieux cerner leurs besoins, tant en matière de recrutement que d'accompagnement, puis d'améliorer les liens entre nos structures.

Objectif Opérationnel	Actions à mener	Moyens nécessaires
Renforcer le partenariat existant avec les chantiers d'insertion	Rencontre avec l'ensemble des responsables des ateliers chantiers d'insertion (ACI) lors d'une réunion du Collectif IAE 05	Directrice
	Recueil des besoins des ACI pour l'accueil et l'intégration des BPI	Coordinatrice
	Lien entre les intervenants sociaux du CADA et les coordinateurs et/ou encadrants et/ou CIP des ACI	Intervenants sociaux

Le calendrier lié à ce plan d'action se présente comme suit :

Différents domaines d'actions	Troisième trimestre 2019	Quatrième trimestre 2019	Premier trimestre 2020	Deuxième trimestre 2020	Troisième trimestre 2020	Quatrième trimestre 2020
Approfondissement de l'étude de besoins et de la définition du projet	Groupe de travail par objectifs opérationnels	Consultation des bénévoles			Nouvelle consultation bénévoles avec évaluation 1ers impacts	
		Consultation des résidents				Nouvelle consultation résidents avec évaluation 1ers impacts
		Consultation des partenaires			Nouvelle consultation partenaires avec évaluation 1ers impacts	
Amélioration du travail en partenariat		Consultation partenaires (cf. domaine 1)	Formation des partenaires aux spécificités du public	Évaluation de l'impact de la formation	Nouvelle consultation partenaires	Élaboration nouvelle formation partenaires
		Orientation vers des partenaires spécialisés pour évaluation/suivi des situations	Mise à disposition d'interprétariat pour faciliter le contact entre la structure accueillante et la personne orientée			
Formation des salariés du CADA	<i>En attente du Plan de formation 2020</i>		Formation des professionnels du CADA à l'élaboration des projets personnalisés	Formation à l'évaluation linguistique d'un salarié du CADA	Recueil besoins en formation individuelle et collective pour plan 2021	
Programme d'apprentissage pour les DA	<i>En attente des résultats des études de besoins</i>		Établissement d'un programme annuel d'atelier	Animation des ateliers : notamment sur le logement en France / les différents dispositifs d'hébergement + visite des hébergements d'insertion	Animation des ateliers : notamment sur les métiers et les formations	Suite des ateliers selon programme annuel
			Élaboration de supports d'ateliers			
			Partenariat avec des personnes pouvant intervenir pendant les ateliers			

Ouverture vers l'extérieur des résidents	<i>En attente des résultats des études de besoins</i>		Partenariat avec structures et associations pouvant proposer des activités	Encadrement des activités	
			Élaboration d'un programme d'activité	Évaluation et réajustement du programme	
Amélioration des débouchés professionnels				Rencontres employeurs et fédérations pour présentation DA et BPI + connaissance des besoins en recrutement + partenariats découverte des métiers	
				Contact avec la DIRECCTE pour APT	Contact avec Pôle Emploi pour offres non pourvues
				Rencontre avec les ACI et recueil des besoins	Liens entre travailleurs sociaux CADA/ACI
Insertion professionnelle des DA et BPI				Ateliers sur les métiers et les formations (cf. item « Formation interne)	Identification des compétences des demandeurs d'asile
				Partenariat pour bilans de compétences	Suivi de l'intégration dans l'entreprise
				Reconnaissance des diplômés	Mise en relation demandeurs d'asile/ employeurs
Création d'un CPH	Plaidoyer auprès de la DDCSPP et de la Préfecture pour la transposition de l'appel à projet national en appel à projet départemental	Identification de communes partenaires pour l'implantation de logements	Selon le calendrier de l'appel à projet : constitution du dossier de réponse dont budget prévisionnel, soutenance, captation de logements, recrutements et accueils des premiers résidents.		

Les actions ont été volontairement étalées dans le temps afin de permettre aux parties prenantes de s'investir sans se disperser dans différents domaines.

Pour le deuxième semestre 2019, ce sont d'abord la constitution des groupes de travail et les consultations qui seront favorisés.

Début 2020, des actions seront initiées dans quatre domaines :

- La formation des salariés
- Le partenariat, et notamment une formation répondant aux besoins identifiés lors de l'enquête
- Le parcours de formation interne avec la construction des ateliers d'apprentissage
- L'ouverture vers l'extérieur avec la construction d'un programme d'activités.

Les trois derniers domaines peuvent être menés de front car ils ont tous un lien avec les partenaires extérieurs et de nombreux contacts pourront être mutualisés. Les ateliers et activités seront mises en œuvre au cours du deuxième trimestre de l'année 2020.

Les actions ayant trait à l'insertion professionnelle démarreront au deuxième semestre 2020, à la fois dans les contacts avec les entreprises, dans les partenariats avec les chantiers d'insertion et dans l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'asile.

Enfin, la création du CPH est une action à part puisqu'elle suppose la publication d'un appel à projet, pour lequel une action de plaidoyer doit être démarrée au plus vite. La suite du calendrier sera précisée ultérieurement car il est dépendant de l'appel à projet lui-même.

3.3.4 Impacts budgétaires du projet

Les actions à mener nécessitent une modification limitée du budget prévisionnel du CADA. Ces dernières toucheront les trois groupes de dépenses : le premier avec l'augmentation des frais de déplacements des usagers et du personnel, le deuxième avec les honoraires pour l'interprétariat et le troisième avec les dépenses liées aux ateliers et animations

Aucun investissement immobilier ou mobilier n'est à prévoir puisque les ressources existantes du CADA seront mobilisées.

En revanche, le projet de création d'un CPH nécessitera l'établissement d'un budget prévisionnel (BP) complet et d'un plan pluriannuel d'investissement. Le prix de journée de 25 € étant connu, il s'agira d'un BP de 456 250 € pour un établissement de 50 places. Les premières estimations permettent de prévoir la répartition par groupe suivante :

GRUPE I. DEPENSES AFFERENTES A L'EXPLOITATION COURANTE		
ACHATS		
606	Achats non stockés de matières et fournitures	12 000,00
AUTRES SERVICES EXTERIEURS		
6242	Transports d'usagers	4 000,00
625	Déplacements, missions et réceptions	3 000,00
626	Frais postaux et frais de télécommunications	3 000,00
6283	Prestations de nettoyage à l'extérieur	3 000,00
		25 000,00

GRUPE II. DEPENSES AFFERENTES AU PERSONNEL		
622	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	15 000,00
631	Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (administration des impôts)	9 000,00
633	Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (autres organismes)	6 000,00
641	Rémunération du personnel non médical	120 000,00
645	Charges de sécurité sociale et de prévoyance	49 000,00
647	Autres charges sociales	7 000,00
		206 000,00

GRUPE III. DEPENSES AFFERENTES A LA STRUCTURE		
6132	Locations immobilières	153 000,00
6152	Entretien et réparations sur biens immobiliers	6 000,00
6155	Entretien et réparations sur biens mobiliers	4 000,00
6156	Maintenance	3 000,00
618	Divers	3 000,00
623	Information, publications, relations publiques	1 250,00
627	Services bancaires et assimilés	2 000,00
655	Quote-part de résultat sur opérations faites en commun	25 000,00
658	Charges diverses de gestion courante	5 000,00
6811	Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles	23 000,00
		225 250,00

Le groupe II est calculé pour une équipe incluant un tiers temps de direction (répartition sur trois structures), un chef de service (1 ETP), un secrétaire comptable (0,7 ETP) et trois intervenants sociaux (3 ETP), soit un taux d'encadrement de 1 ETP pour 10 résidents conforme à la réglementation.

3.4 Ancrer le changement dans la culture de l'organisation

3.4.1 Faire évoluer l'ensemble des écrits de référence

❖ Le projet d'établissement

Le projet d'établissement constitue un cadre de référence, à la fois pour les nouveaux salariés, les stagiaires, les bénévoles et les partenaires du CADA. Il a été réactualisé à l'issue de l'évaluation interne de 2016 pour la période 2017-2021. Mais au vu des changements apportés par le projet en cours, je souhaite que son actualisation se fasse dès 2020.

Comme lors de la précédente réécriture, il impliquera l'ensemble des professionnels, avec un travail en binôme sur les différents aspects du projet, et une restitution hebdomadaire à l'ensemble de l'équipe. Ce système permet d'être efficace dans l'écriture mais collaboratif dans la réflexion.

Le résultat final sera transmis à la DAHA pour validation, puis envoyé à la DDCSPP.

❖ Les procédures internes

Les changements de pratique induits par la mise en œuvre du projet vont avoir une incidence sur plusieurs procédures internes, notamment celles concernant l'accompagnement social. Il faudra donc veiller à leur actualisation et à leur diffusion à l'ensemble de l'équipe, par l'intermédiaire des coordinatrices.

Il n'y aura pas d'actualisation nécessaire du guide des procédures DAHA car ce dernier fixe un cadre beaucoup plus général qui continuera à être respecté par le CADA.

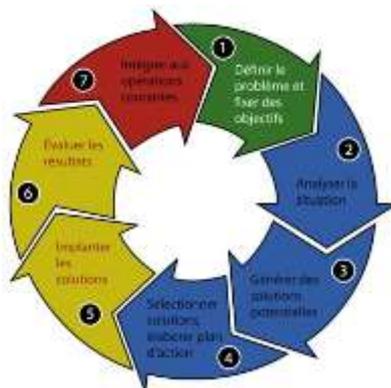
❖ Le projet personnalisé

Comme nous l'avons déjà indiqué, les projets personnalisés existent au sein du CADA mais sont peu utilisés. La réflexion sur la mise en œuvre d'un projet d'insertion et la formation programmée pour mieux concevoir, animer et évaluer les projets doit permettre de faire évoluer ce document et d'en faire un véritable écrit de référence.

3.4.2 Mesurer les impacts de la démarche

❖ Une démarche d'amélioration continue

Dans la méthode agile, l'évaluation fait partie intégrante du projet. Il est prévu une évaluation « au fil de l'eau » afin de réajuster au fur et à mesure les actions, les moyens, les échéances ou même les objectifs, et une évaluation finale pour mesurer « l'ancrage » du projet. Nous sommes donc dans une véritable démarche d'amélioration continue, traditionnellement schématisée de la façon suivante :



❖ Structurer la démarche

L'évaluation, comme la conduite de projet doivent intégrer les différentes parties prenantes, tandis que j'aurai pour fonction de piloter et superviser la démarche. Il doit être clairement établi que l'évaluation n'a pas un rôle de contrôle et/ou de sanctions des manquements individuels, mais qu'elle est mise en œuvre pour ajuster et améliorer les différents aspects du projet, et pourquoi pas les mettre en œuvre dans d'autres structures.

Pour évaluer le projet, on retiendra les critères suivants :

- La **pertinence** : afin de déterminer si le projet était approprié pour atteindre la visée. On interrogera aussi la pertinence des objectifs stratégiques et opérationnels pour se demander s'ils sont toujours d'actualité au moment de l'évaluation.
- La **cohérence** des objectifs entre eux (on regarde le plan d'action de façon verticale), des actions avec les objectifs opérationnels, des moyens avec les actions (on regarde le plan d'action de façon horizontale).
- **L'efficacité** pour mesurer l'atteinte des objectifs stratégiques et déterminer si le projet a bien eu les effets escomptés sur les bénéficiaires.
- **L'efficience** pour évaluer le rapport entre les résultats obtenus et les ressources mobilisées.

❖ Construire des indicateurs pour le projet

Les indicateurs seront construits en fonction des différents niveaux du projet, mais ils devront toujours être précis, mesurables et fiables.

Ils sont construits à partir du plan d'action. Le classement par domaine utilisé pour le calendrier a été repris pour le classement des indicateurs :

Actions proposées	Indicateurs correspondants
Domaine 1 : Étude de besoins	
Consultation des bénéficiaires sur leurs attentes	Nombre de réponses recueillies
Consultation des partenaires sur leurs besoins	Nombre de réponses recueillies
Consultation des bénévoles sur leurs difficultés	Nombre de réponses recueillies
Domaine 2 : Amélioration du travail en partenariat	
Orientation vers des partenaires spécialisés dans l'évaluation d'une situation ou pour un suivi	Nombre de partenaires mobilisés Nombre d'orientations réalisées
Formation des partenaires aux spécificités du public BPI	Nombre de personnes formées Enquête d'évaluation en fin de formation
Mise à disposition d'interprétariat dans les premiers contacts entre les partenaires et des personnes orientées par le CADA	Nombre d'heures de prestations d'interprétariat mobilisées Nombre de partenaires concernés Nombre de résidents concernés
Domaine 3 : Formation des salariés du CADA	
Formation des professionnels du CADA à l'élaboration des projets personnalisés	Taux de salariés formés au sein du pôle social/juridique Nombre de projets personnalisés élaborés
Formation d'un salarié du CADA à l'évaluation linguistique	Formation effectivement réalisée Nombre de personnes évaluées par an
Domaine 4 : Programme d'apprentissage	
Établissement d'un programme annuel d'atelier	Document effectivement formalisé Écarts entre le prévisionnel et le réalisé
Partenariats avec des personnes pouvant intervenir en atelier	Nombre de personnes extérieures mobilisées
Animation des ateliers	Nombre d'atelier par an Nombre de personnes ayant fréquenté chaque atelier Évaluation de la satisfaction des résidents (enquête)
Domaine 5 : Ouverture vers l'extérieur des résidents	
Partenariats avec des structures et association pouvant proposer des activités	Nombre de partenaires mobilisés
Élaboration d'un programme d'activités	Document effectivement formalisé Écarts entre le prévisionnel et le réalisé
Encadrement des activités	Nombre d'activités par an Nombre d'ateliers animés ou co-animés par une personne extérieure Évaluation de la satisfaction
Domaine 6 : Amélioration des débouchés professionnels	
Rencontre avec des employeurs et fédérations	Nombre d'entreprises/fédérations rencontrées Nombre d'entreprises partenaires pour la découverte de métiers Taux d'entreprises ayant embauché un DA ou un BPI
Contact avec la DIRECCTE au sujet des APT	Nombre de contacts avec la DIRECCTE
Contact avec Pôle Emploi pour transmission des offres non pourvues	Nombre d'offres transmises
Rencontre avec les ACI	Nombre de rencontre avec les ACI Nombre de BPI embauchés par des ACI

Domaine 7 : Insertion professionnelle des DA et des BPI	
Partenariat pour des bilans de compétences	Convention de partenariat Nombre de bilans réalisés
Reconnaissance des diplômes étrangers	Nombre de diplôme soumis pour une reconnaissance Nombre de diplôme ayant pu bénéficier d'une équivalence
Mise en relation des demandeurs d'asile ou BPI avec des entreprises	Nombre de mises en relation effectuées Taux d'APT ayant abouti à une embauche Nombre de CDI / CDD signés
Suivi de l'intégration dans l'entreprise	Nombre de contacts et/ou rencontres par personne en emploi Taux de rupture de période d'essai
Domaine 8 : Création d'un CPH	
Plaidoyer auprès de la DDCSPP	Date de publication de l'appel à projet
Identification de communes partenaires pour l'implantation de logements	Nombre de communes partenaires Nombre de logements implantés par commune

La mesure de ces indicateurs sera réalisée à partir :

- Du logiciel Asylweb renseigné par les intervenants sociaux,
- Du rapport d'activité annuel du CADA,
- Des enquêtes de satisfaction annuelles à destination des résidents,
- Des rapports d'activité du SIAO.

Une attention sera portée aux résultats bruts autant qu'aux évolutions au fil des années.

L'évaluation doit permettre de réajuster les objectifs, de mettre en œuvre de nouvelles actions, de corriger des effets non attendus et surtout de maintenir une dynamique car comme l'intégration, le projet proposé ici n'est pas un moment mais un processus au service d'une visée.

Conclusion de la troisième partie

Les difficultés d'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale m'ont amenée à concevoir un projet qui vise l'implication de toutes les parties prenantes du territoire. Par une méthode collaborative de conduite du changement, par la participation des personnes accueillies, par la constitution d'un réseau d'association et d'entreprises engagées en faveur de l'intégration, les conditions seront réunies pour apporter une réponse durable à la problématique des sorties de CADA et favoriser une dynamique en faveur de l'intégration.

Conclusion

Les quatre années qui se sont écoulées depuis ma prise de poste ont été à la fois intenses, riches et déconcertantes. Des situations humainement inacceptables comme à Calais ou au Col de l'Échelle, des décisions des pouvoirs publics prises dans l'urgence et la précipitation, des besoins en hébergement dont on avait l'impression qu'ils étaient perpétuellement insuffisants face au nombre croissant d'arrivées, voilà autant de réalités qui ont pris corps dans mon quotidien de directrice de CADA. Il en a pourtant résulté de passionnants projets à construire, avec une stratégie territoriale à élaborer et des défis à relever en matière de recrutements, d'implantation et d'objectifs d'accompagnement.

L'année 2019 ne s'annonce pas plus calme avec la mise en œuvre de la nouvelle réforme de l'asile issue de septembre 2018, la fermeture annoncée du Centre d'accueil et d'orientation et un nombre de BPI qui atteint déjà les 62 personnes à la fin de l'été. Il faut se résoudre à ce rythme trépidant dans un secteur au croisement des questions migratoires, sociales et géopolitiques, et il serait irréaliste de vouloir attendre une accalmie pour mettre en œuvre des actions d'amélioration.

Parmi les améliorations qu'il est urgent d'apporter, il y a l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Depuis 2016, le nombre croissant de personnes étrangères sur le département, ainsi que de personnes protégées dans les structures d'hébergement mettent en difficulté les partenaires de l'insertion. Les sorties de CADA sont de moins en moins conformes au projet de départ des personnes et à leurs besoins. Pendant un à deux ans, les demandeurs d'asile mettent leur vie entre parenthèse dans l'attente de la protection de la France. Il n'est pas concevable que ceux qui l'obtiennent ne parviennent pas à sortir du CADA avec un toit au-dessus de la tête et des perspectives d'emploi qui achèveraient de leur rendre dignité et autonomie.

Ne pas mettre à profit les mois passés dans l'attente est une erreur qu'il est d'autant plus urgent de corriger que la perspective du raccourcissement des procédures se concrétise début 2019. Sur les 7 ménages arrivés au CADA entre février et juillet 2019 et qui ont obtenu une protection, la durée moyenne entre la date d'entrée et la date de décision était de 3 mois.

Même si les pratiques de l'équipe du CADA ont beaucoup évolué en trois ans et qu'elle va vers une meilleure prise en compte des vulnérabilités, des besoins et attentes de la personne, il reste du chemin à parcourir pour répondre à ce nouvel enjeu.

Remettre le parcours de vie de la personne au centre de l'accompagnement en CADA est devenu une nécessité. Rendre les personnes accueillies actrices de leur parcours d'insertion, une évidence. Et l'expérience montre qu'une troisième clé pour une insertion réussie est entre les mains des partenaires, qu'il convenait d'associer à ce projet pour créer une véritable dynamique de territoire.

En choisissant une méthodologie de projet qui mette ces trois parties autour d'une table, j'ai cherché à créer les conditions qui favoriseront, sur le long terme, l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Par une meilleure connaissance de leur parcours, de leurs difficultés et de leurs richesses, la société peut se mettre dans une véritable démarche d'inclusion. Par l'expression de leurs besoins, de leurs spécificités et de leurs opinions, les personnes étrangères font l'expérience de la participation et de la citoyenneté. Car si le projet qui est mis en œuvre par le CADA est centré sur l'insertion, c'est bien l'intégration et la cohésion sociale qui en sont la finalité.

Cet enjeu est de taille aujourd'hui, et risque de n'être pas moins grand demain. Les conflits qui éclatent ou renaissent en Afrique, au Moyen-Orient et parfois à nos portes comme en Ukraine en 2014, ne permettent pas de prévoir une diminution du nombre de déplacés. Le réchauffement climatique, quant à lui, laisse entrevoir l'apparition d'une nouvelle catégorie de réfugiés pour laquelle nous ne pourrions pas ignorer notre responsabilité.

Fermer les frontières n'est pas la solution. Au contraire, il est urgent de remettre les valeurs humanistes d'accueil et de protection des droits de l'homme au centre de l'idéal français et européen, mais aussi au cœur de nos actions sociales et citoyennes.

Bibliographie

- **Articles de périodiques**

BARROU J., 2013, "Demandeurs d'asile et réfugiés. Entre désir d'oubli et reconquête mémorielle du pays", *Ethnologie Française*, n°43

BOLZMAN C., 2016, "Précarité juridique et précarité socio-économique : le cas des personnes admises provisoirement dans le cadre de l'asile", *Pensée plurielle*, n° 42, pp. 55-66

COLLIGNON A., SCHOPFEL J., 2016, « Méthodologie de gestion agile d'un projet. Scrum », *Information, données & documents*, vol. 53, n°2, pp. 12-15.

MASSE J-P., 2001, « Genèse et institutionnalisation du dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°45, p.51

PAUL M., 2009, « Autour du mot accompagnement », *Recherche et formation*, n°62, pp.129-139

PETITJEAN G. & MOURENAS A., 2009, « La Cimade, un idéal de solidarité active : entre permanence et mutations », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 95(3), 82-89, [visité le 16 juillet 2019] disponible sur internet : <https://www.cairn.info/revue-materiaux-pour-l-histoire-de-notre-temps-2009-3-page-82.htm>.

- **Ouvrages**

AGIER M., MADEIRA A., 2017, *Définir les réfugiés*, Paris, PUF, 112 p.

FERENCZI S., 1982, *Réflexions sur le traumatisme*, Payot, Paris, 176 p.

HALLUIN-MABILLOT E., 2012, *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 302 p.

KOBELINSKY C., 2010, *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Paris : Editions du Cygne, 270 p.

POINSOT M. et WBER S. / éd., 2014, *Migrations et mutations de la société française, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 349 p.

WEIL P., 1995, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard, 592 p.

- **Thèse et rapport de recherche**

CHIBRAC L., 2004, Assistance et secours auprès des étrangers, Thèse pour le doctorat en Histoire : Université Louis-Lumière Lyon 2, [visité le 30 juillet 2019], disponible sur internet : http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2004/chibrac_l#p=0&a=title

CLAUDE A., 2004, Droit d'asile et action collective : l'exemple de la Coordination Française pour le Droit d'Asile, DEA Droits de l'homme et libertés publiques, Université Paris X, 110p.

EINHORN-JARDIN L., TREMBLAY V., 2019, Bénéficiaire d'une protection internationale... Et après ? Pour une prise en charge effective en santé mentale. État des lieux sur l'accès aux soins et la santé mentale des personnes bénéficiaires de la protection internationale en région Auvergne-Rhône-Alpes, Rapport final de recherche pour l'ORSPERRE-SAMDARRA, sous la direction de Halima Zeroug-Vial, Gwen Le Goff, Nicolas Chambon.

LENUZZA F., 2015, Les méthodes agiles, une approche complexe de la gestion de projet en équipe pluri-générationnelle, Mémoire de master en communication, Université Stendhal Grenoble 3, disponible sur internet : <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01212068/document>

- **Rapport**

ANAFE, janvier 2019, Persona non grata. Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne, 144 pages

ANESM, avril 2008, Recommandation de bonnes pratiques professionnelles, Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale, [visité le 13 août 2019], disponible sur internet : https://www.has-sante.fr/jcms/c_2835072/fr/expression-et-participation-des-usagers-des-etablissements-relevant-du-secteur-de-l-inclusion-sociale

ANESM, décembre 2008, Recommandation de bonnes pratiques professionnelles, Ouverture à et sur son environnement, [visité le 2 août 2019] disponible sur internet :

https://www.has-sante.fr/jcms/c_2835189/fr/ouverture-de-l-etablissement-a-et-sur-son-environnement

ANESM, mai 2014, Recommandation de bonnes pratiques professionnelles, La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA, [visité le 9 août 2019], disponible sur internet : https://www.has-sante.fr/jcms/c_2836176/fr/la-personnalisation-de-l-accompagnement-des-personnes-accueillies-dans-les-centres-d-accueil-pour-demandeurs-d-asile-cada

BERNARD-REYMOND P. et DALLIER P., Rapport d'information n°584 du 8 juin 2011, [visité le 4 juillet 2019], disponible sur internet : https://www.senat.fr/rap/r10-584/r10-584_mono.html

DÉFENSEUR DES DROITS, mai 2016, Les droits fondamentaux des étrangers en France, [visité le 29/03/2019] disponible sur internet : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/736160170_ddd_rapport_droits_etrangers.pdf

DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE, Projet annuel de performance BOP 303, disponible sur internet : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/pdf/DBGPGMPGM303.pdf

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, décembre 2001, Analyse et propositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, [visité le 24 juillet 2019] disponible sur internet : <https://francearchives.fr/findingaid/d4ad9d21bd195dc7bfab90658ad722a415882489>

KAROUTCHI R., novembre 2014, Rapport d'information sur les Centres Provisoires d'Hébergement, [visité le 5 mai 2019], disponible sur internet : http://www.senat.fr/rap/r14-097/r14-097_mono.html

MIGREUROP, 2017, Atlas des migrants en Europe, Armand Collin, Paris

OFII, Rapport d'activité 2017, [visité le 23 juin 2019], disponible sur internet : <http://www.ofii.fr/rapport%20annuel%202017>

OFPRA, Rapport d'activité 2016 [visité le 19 juin 2019], disponible sur internet :

https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2016.pdf

OFPPRA, Rapport d'activité 2018 [visité le 19 juin 2019], disponible sur internet :

https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2018.pdf.pdf

PARCOURS D'EXIL, 2009, Victimes de traumatismes, clefs pour l'accompagnement professionnel, Paris

PIVETEAU D., 2014, « Zéro sans solution » : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches, [visité le 16 aout 2019], disponible sur internet :

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_zero_sans_solution_.pdf

PREFECTURE DES HAUTES-ALPES, 2018, L'action de l'État dans les Hautes Alpes, rapport d'activité 2017, [visité le 22 juillet 2019], disponible sur internet : <http://www.hautes-alpes.gouv.fr/rapport-d-activite-des-services-de-l-etat-r1518.html>

TACHE A., 2018, 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, [visité le 25 mars 2019], disponible sur internet : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2018-Actualites/72-propositions-pour-une-politique-ambitieuse-d-integration-des-etrangers>

WHITE B., GRATTON D., ROCHER F., 2015, Les conditions de l'inclusion en contexte interculturel, Montréal, [visité le 20 juin 2019], disponible sur internet : <http://labrri.net/wp-content/uploads/2015/06/WhiteGrattonRocherConditionsInclusion.pdf>

- **Loi, décrets et circulaires**

CODE DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS ET DES DEMANDEURS D'ASILE, article L712-1, [visité le 12 juin 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000030954142&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20150731>

CONSEIL EUROPEEN, Directive Européenne n°2003-9 du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JOUE n°31 du 6 février 2003 page 18, [visité le 5 juillet 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886246&categorieLien=>

CONSEIL EUROPEEN, Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOUE L 304 du 30 septembre 2004 page 12, [visité le 5 juillet 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000702892&categorieLien=>

CONSEIL EUROPEEN, Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JOUE L 326 du 13 décembre 2005 page 13 [visité le 5 juillet 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518467&>

DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE, Information du 10 novembre 2015 relative à la création de 8630 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeur d'asile en 2016, [visité le 4 juillet 2019], disponible sur internet :

<https://bodata.steinertriples.fr/INTV1524951J.pdf>

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, Projet de loi de finances pour 2019. Mission Immigration, Asile et Intégration, [visité le 26.06.2019] disponible sur internet : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM303.htm

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE, Décret n° 2017-877 du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social, Journal Officiel, n°109 du 10 mai 2017, [visité le 17 août 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034633906&categorieLien=id>

MINISTERE DE L'IMMIGRATION, Décret n° 2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État et aux relations avec les usagers, Journal Officiel, n° 203 du 2 septembre 2007, [visité le 26 juin 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000648207&categorieLien=id>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Circulaire du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du Dispositif National d'Accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile, [visité le 23 mai 2019], disponible sur internet :

<https://francearchives.fr/findingaid/ca27a5a1692280a1b75bcf1ec19b9a30ace05601>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Décret n° 2011-861 du 20 juillet 2011 modifiant le décret n° 2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État et aux relations avec les usagers, Journal Officiel, n° 168 du 22 juillet, [visité le 26 juin 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024386000&categorieLien=id>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile, Journal Officiel, n°0253 du 31 octobre 2015 page 20403, [visité le 8 juillet 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031400890&categorieLien=>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, Journal Officiel, n°255 du 3 novembre 2015, [visité le 26 juin 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031415330&categorieLien=id>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Décret du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, Journal Officiel, n°54 du 4 mars 2016, [visité le 28 juin 2019], disponible sur internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032148822&categorieLien>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, instruction du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile, [visité le 12 juillet 2019], disponible sur internet : https://www.gisti.org/IMG/pdf/16-9-19_circ_norintv1626579j.pdf

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Information du 2 octobre 2017 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 3000 nouvelles places de CPH en 2018, diffusé par France terre d'asile

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Décret du 14 décembre 2018 pris pour l'application de la loi du 10 septembre 2018 et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile, [visité le 4 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037816431&>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale, [visité le 28 juin 2019], disponible sur internet : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=44276>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, Journal Officiel, n°43 du 20 février 2019, [visité le 26 juin 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038144004&categorieLien=id>

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, Journal Officiel, n° 43 du 20 février 2019, [visité le 26 juin 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038143996&dateTexte=&categorieLien=id>

MINISTERE DE LA JUSTICE, Décision du 26 avril 2018 fixant pour l'année 2018 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, Journal Officiel n°107 du 10 mai 2018, texte n°11, [visité le 23 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036888032&dateTexte=&categorieLien=id>

PREMIER MINISTRE, Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail, Journal Officiel, n°226 du 27 septembre 1991, p. 12606 [visité le 23 mai 2019], disponible sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000539042&categorieLien=id>

- **Site internet**

AGENCE DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES, Aperçu statistique [visité le 10 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.unhcr.org/fr-fr/aperçu-statistique.html>

CONSEIL DE L'EUROPE, Cadre européen commun de référence pour les langues, Paris 2001, [visité le 2 août 2019], disponible sur internet : <https://eduscol.education.fr/cid45678/cadre-europeen-commun-de-reference-cecrl.html>

COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, Devant le conseil d'État, [visité le 26 juin 2019] disponible sur internet : <http://www.cnda.fr/Demarches-et-procedures/Voies-de-recours-contre-les-decisions-de-la-CNDA/Devant-le-Conseil-d-Etat>

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, Mots de l'intégration, [visité le 20 mai 2019], disponible sur internet : <http://archives.hci.gouv.fr/-Mots-de-l-integration-.html>

MUSEE DE L'HISTOIRE DE L'IMMIGRATION, Enregistrer et identifier les étrangers en France, 1880-1940, [visité le 24 avril 2019], disponible sur internet : <http://www.histoire-immigration.fr/dossiers-thematiques/integration-et-xenophobie/enregistrer-et-identifier-les-etrangers-en-france>

ONU Migration, Qui est un migrant [visité le 20/07/2019], disponible sur internet : <https://www.iom.int/fr/qui-est-un-migrant>

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, La santé mentale : renforcer notre action, [visité le 18 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

VALLUY J., 2007, L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés, [visité le 30 juillet 2019], disponible sur internet : <https://www.reseau-terra.eu/article556.html>

Liste des annexes

Annexe 1 : Evolution du nombre de demandeurs d'asile entre 1973 et 2018

Annexe 2 : Premiers pays de provenance des demandeurs d'asile

Annexe 3 : Parcours d'un demandeur d'asile

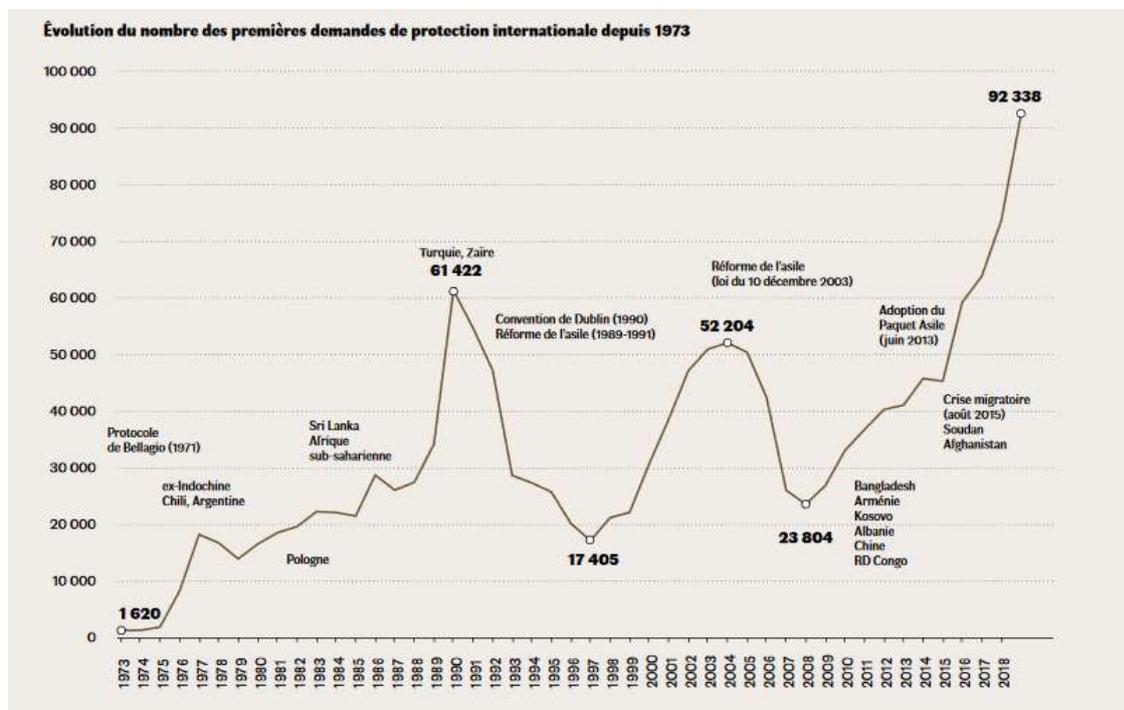
Annexe 4 : Évolution du dispositif national d'accueil entre 2012 et 2019

Annexe 5 : Carte des lieux et communes des Hautes-Alpes cités

Annexe 6 : Evolution de la fréquentation des routes migratoires en Europe

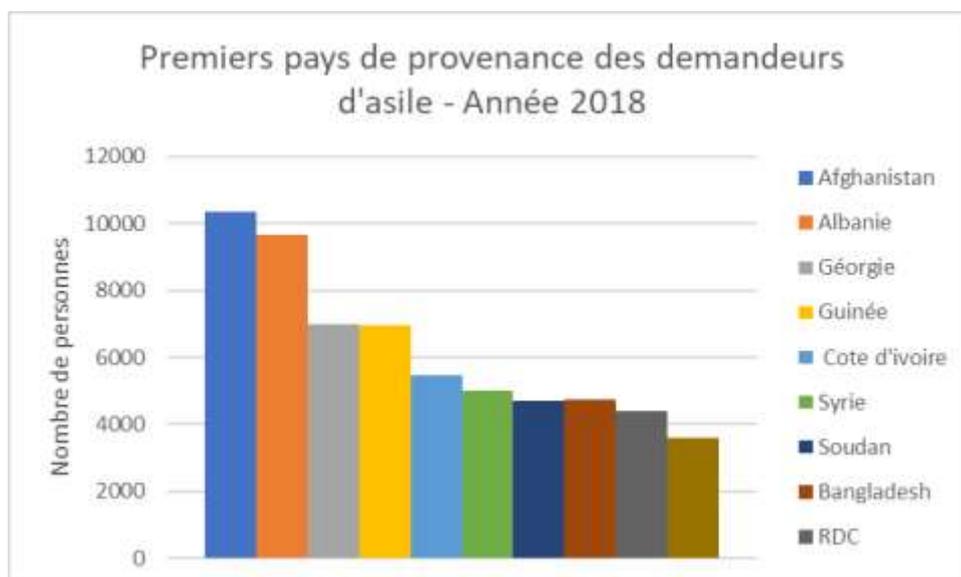
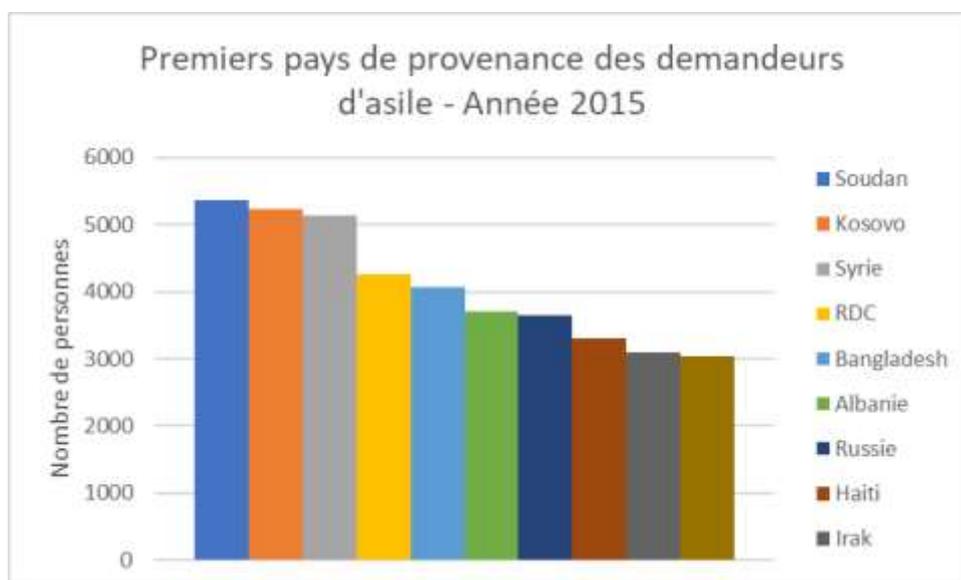
Annexe 7 : Organigramme du Comité de Direction de France terre d'asile

Annexe 1 : Evolution du nombre de demandeurs d'asile entre 1973 et 2018



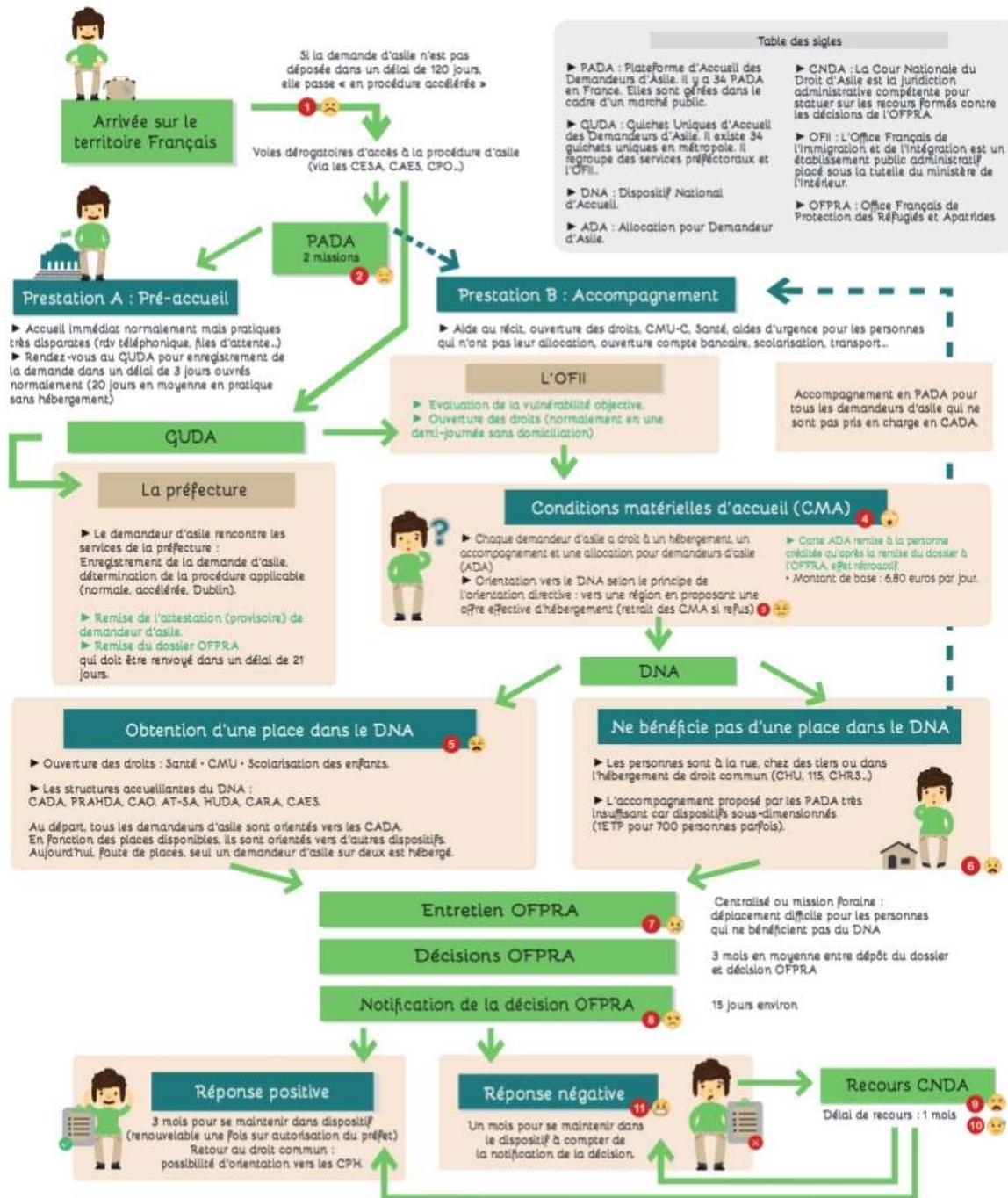
Source : OFPRA, Rapport d'activité 2018

Annexe 2 : Premiers pays de provenance des demandeurs d'asile



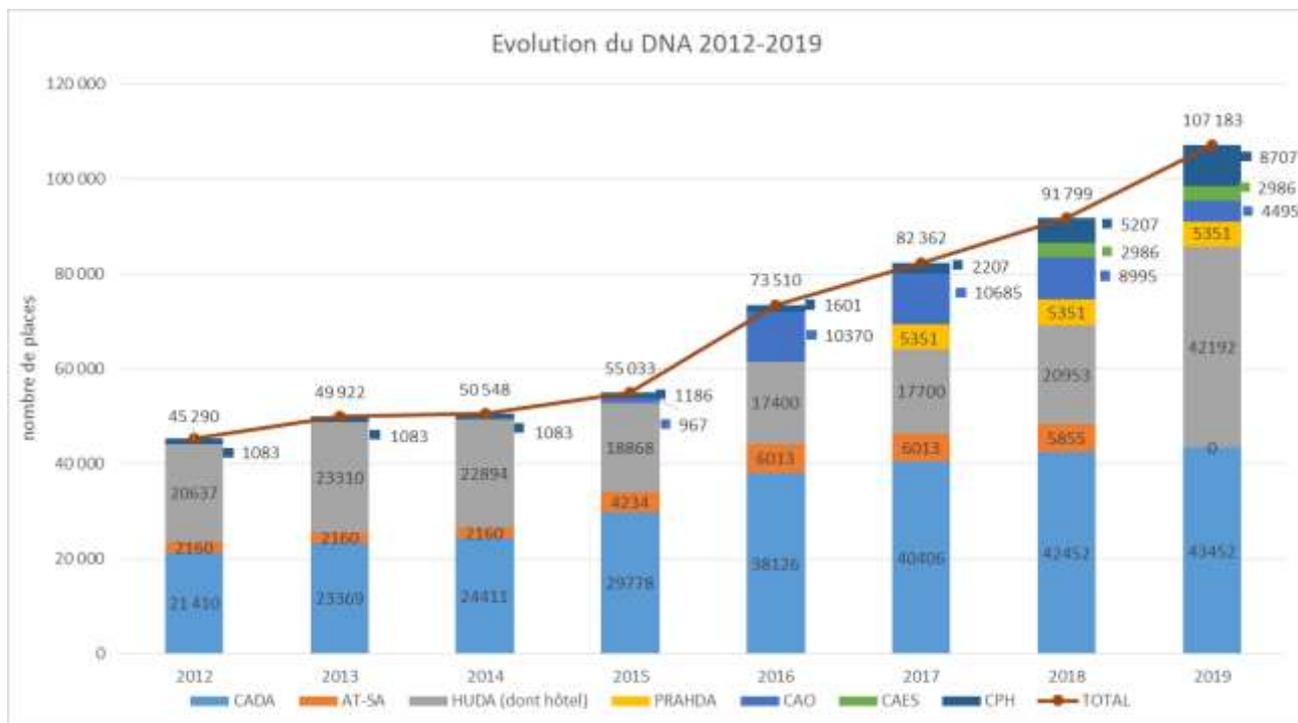
Source : Rapports d'activité 2015 et 2018 de l'OFPRA

Annexe 3 : Parcours du demandeur d'asile



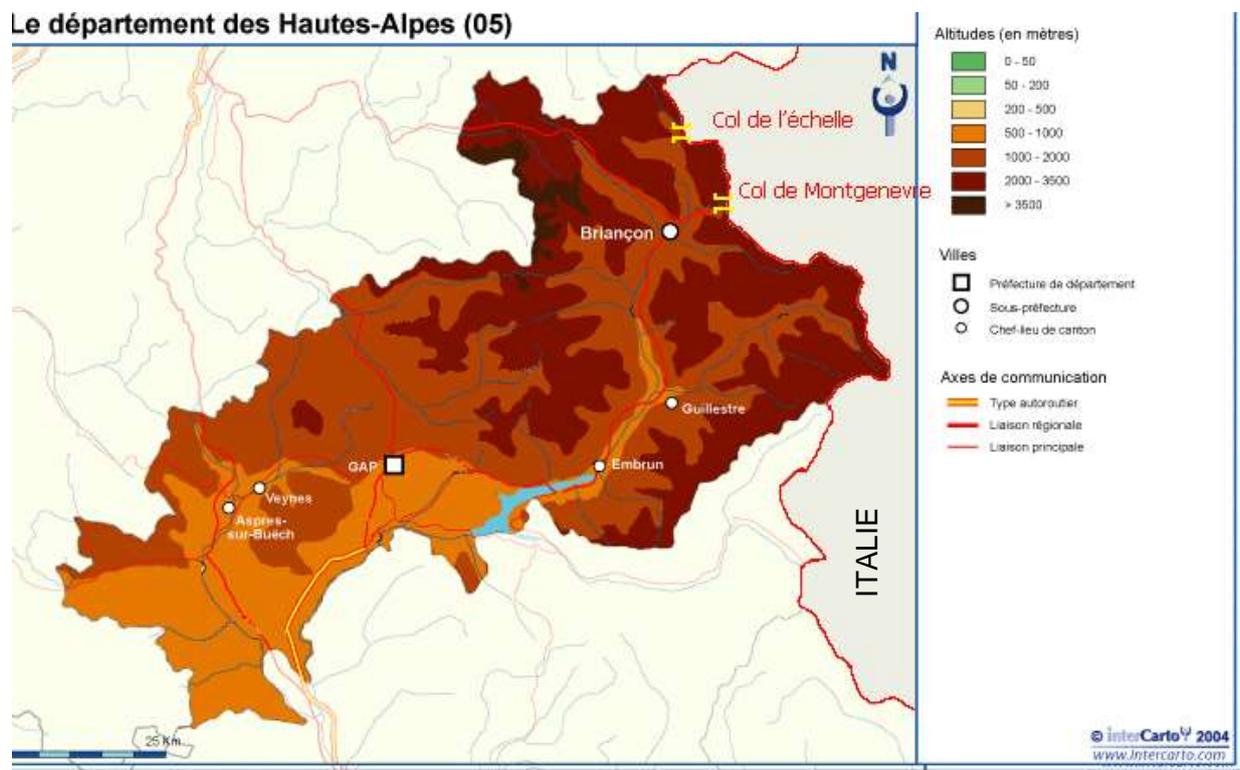
Source : Fédération des Acteurs de la Solidarité

Annexe 4 : Evolution du Dispositif National d'Accueil entre 2012 et 2019

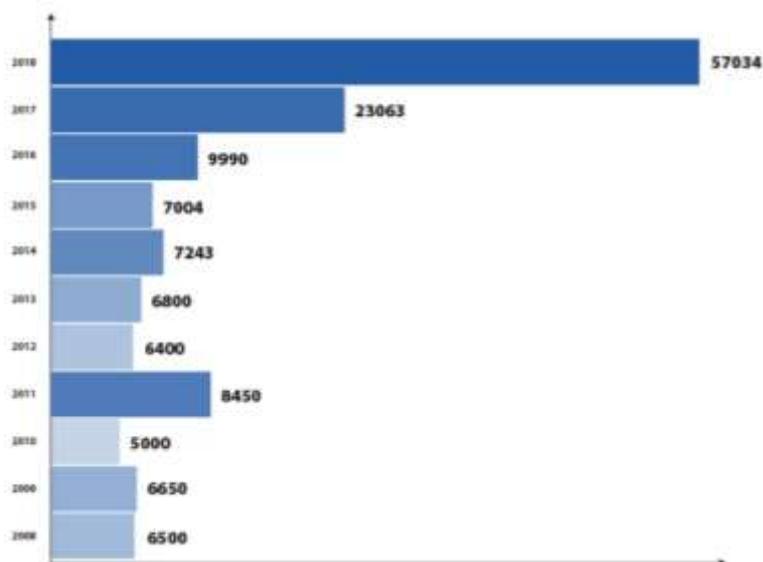


Source : Présentation de Raphael Sodini, directeur de l'asile à la Direction Générale des Étrangers en France (DGEF) lors de la Journée nationale des centres d'accueil pour demandeurs d'asile

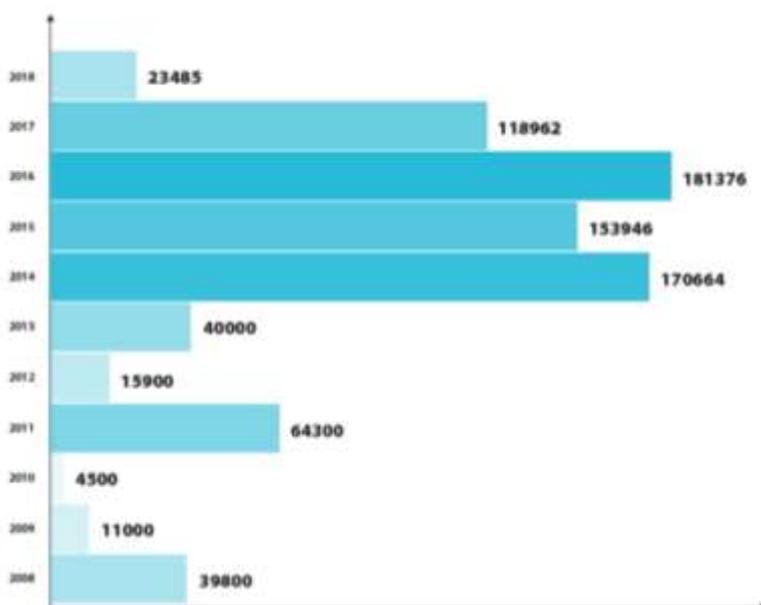
Annexe 5 : Carte des lieux et communes des Hautes-Alpes cités



Annexe 6 : Evolution de la fréquentation des routes migratoires en Europe



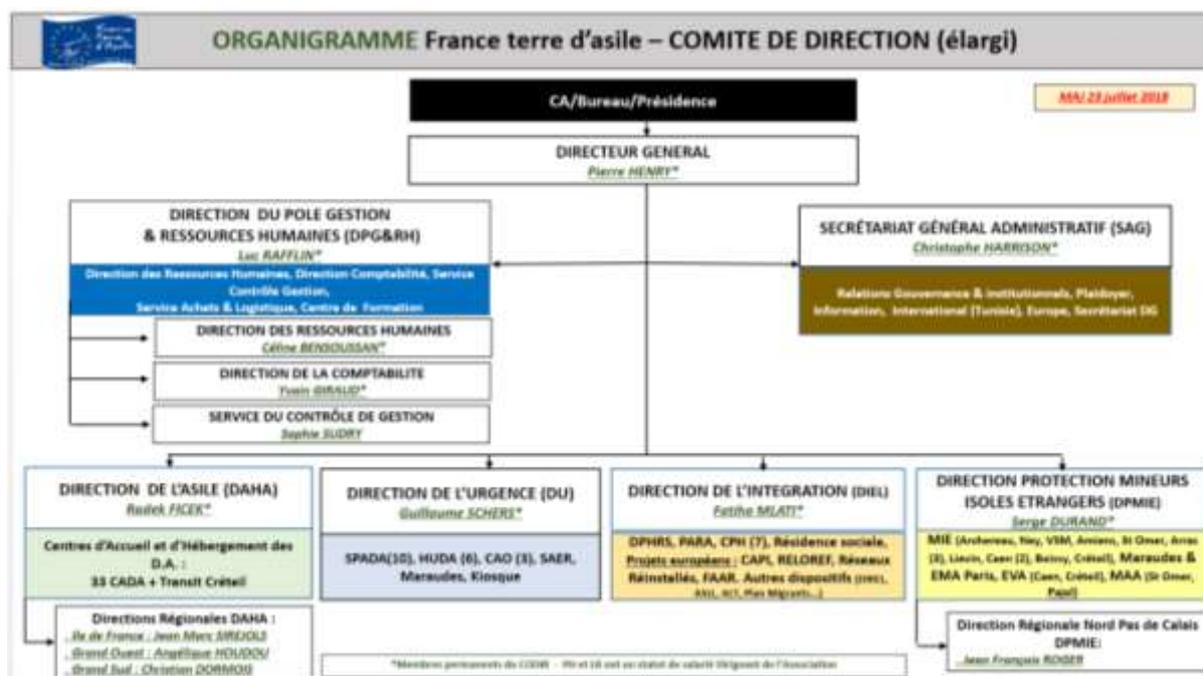
Traversées illégales par l'Ouest de la Méditerranée (Maroc – Espagne)



Traversées illégales par la Méditerranée centrale (Libye –Italie)

Source : Frontex

Annexe 7 : Organigramme du Comité de Direction de France terre d'asile



Source : France terre d'asile, site intranet de l'association

ZAREV	Milena	2019
Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale ETABLISSEMENT DE FORMATION : IRTS de Marseille		
L'ACTION SOCIALE AU CŒUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE : UNE EXPÉRIENCE LOCALE POUR FAVORISER L'INDIVIDUALISATION DES PARCOURS D'INSERTION		
<p>Résumé :</p> <p>Dans un souci de cohésion sociale et de prévention des exclusions, l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale est un enjeu de société majeur.</p> <p>Sur le territoire des Hautes-Alpes où est implanté le CADA de Gap, l'évolution du nombre de personnes étrangères a été plus rapide qu'ailleurs, en raison de l'effet conjugué de l'augmentation des places d'hébergement et du nombre de primo-arrivants qui passent la frontière franco-italienne.</p> <p>Alors que des résistances s'expriment parmi les partenaires habituels de l'hébergement, le CADA doit continuer à répondre à l'exigence de fluidité du dispositif national d'accueil, autant qu'à celui de la pertinence des solutions de sortie apportées.</p> <p>Le projet présenté ici cherche à la fois à améliorer l'insérabilité des BPI dès leur entrée en CADA et à favoriser des réponses adaptées en sortie de dispositif. Il faut pour cela remettre le projet de vie de la personne au cœur de son orientation, lui permettre de construire un programme d'apprentissage individualisé et associer le territoire pour permettre une véritable logique de parcours, tant en matière d'hébergement que d'insertion professionnelle.</p>		
<p>Mots clés :</p> <p>Demandeur d'asile, Réfugié, Asile, Immigration, Intégration, Insertion, CADA, France terre d'asile, Partenariat, Hautes-Alpes</p>		
<p><i>L'École des Hautes Études en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		