

## **Service des missions**

### **Réfugiés-migrants**

---

Fnars - Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale  
76 rue du faubourg Saint Denis – 75010 Paris - fnars@fnars.org - <http://www.fnars.org> / tél. : 01 48 01 82 00 / fax 01 47 70 27 02.

---

**Question posée** au bureau, qui fera l'objet du débat.

Réuni à la veille de l'été, le GAN a décidé d'attendre la réunion de rentrée du BN pour proposer à ses membres de solliciter de nouveau une rencontre avec le Ministre Eric BESSON sur des questions récurrentes et préoccupantes auxquelles les structures adhérentes de la Fnars sont régulièrement confrontées.

#### **Les enjeux**

Une délégation de la Fnars (Nicole, Hervé, Lise et Philippe) avait été reçue le 10 mars dernier au M3I par M. Jean-Pierre GUARDIOLA, chef du service de l'asile et Mme Julia CAPEL-DUNN, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile.

Dès le début de l'entretien, Nicole avait demandé que nous soyons reçus par le Ministre et M. GUARDIOLA s'était engagé à transmettre cette demande au Ministre. Depuis, aucune nouvelle.

Concernant la convention Etat-CADA et la régionalisation de la demande d'asile précédée de la disparition des plates-formes d'accueil dans beaucoup de départements, aucune négociation ni marge de manœuvre n'ont été affichées. Sur d'autres sujets tels que la RGPP et la création des services de l'immigration, la diminution des crédits d'urgence pour demandeur d'asile en amont et en aval des structures et les interpellations dans les centres, les réponses n'ont pas été satisfaisantes. Enfin, sur l'insertion des réfugiés statutaires et la question des CPH, le ministère a manifesté son intention de promouvoir et mutualiser les dispositifs existants animés notamment par Forum-Réfugiés et FTDA.

Le ministère a pu en revanche afficher sa volonté de travailler plus en lien avec la FNARS mais cela est-il suffisant aujourd'hui ?

## **Constats depuis cette rencontre du 10 mars 2009**

### **- Les effets constatés de la régionalisation de la demande d'asile :**

- L'admission en CADA est redevenue tardive et les conditions d'hébergement sont précaires et parfois inexistantes<sup>1</sup>. Dans certains départements, les demandeurs d'asile sont privés d'hébergement d'urgence, de l'ATA en attendant d'entrer en CADA et doivent recourir à des actions en justice pour se faire entendre<sup>2</sup>,
- On connaît de nouveau des écarts de temps importants entre la première présentation en préfecture de département et la convocation pour enregistrement de la demande en préfecture de région,
- Après avoir unilatéralement décidé la suppression de nombreuses plates-formes d'accueil départementales, l'Etat poursuit, dans le cadre de la généralisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, la rationalisation de l'organisation du premier accueil : chaque région doit disposer d'une plate-forme unique d'accueil dès 2010 et l'OFII se voit confier la coordination du pilotage du 1<sup>er</sup> accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile, ainsi que le financement de cette mission. Les plates-formes sont soit gérées directement par l'OFII, soit par des associations sélectionnées et financées par lui. L'OFII assurera 10 plates-formes en régie directe et participera, conjointement avec une association, à 8 plates-formes, soit 18 points d'entrée sur les 32 prévues pour l'admission au séjour dans le cadre de la régionalisation. L'intervention de l'OFII exclue la domiciliation, l'aide aux récits OFPRA et CNDA et l'accompagnement des demandeurs d'asile sous convocation Dublin ou en procédure prioritaire. Le cahier des charges dont nous venons de prendre connaissance récemment stipule que les aides de première urgence relèveront désormais des associations caritatives,
- Dans l'attente de la rationalisation de l'organisation du premier accueil, là où les plates-formes ont disparu, l'accompagnement social des demandeurs est considérablement amputé et celles et ceux qui relèvent d'une convocation Dublin ou de la procédure prioritaire en sont définitivement privés.

### **- La réforme générale des politiques publiques :**

Si la mise en place dans les départements des directions de l'immigration placées sous tutelle du Préfet constituait une réelle inquiétude pour notre fédération jusqu'à présent, nous entrerons dès 2010 dans sa phase de concrétisation avec l'intégration en préfecture d'un service de l'immigration et de l'intégration (SImln).

Ce service devrait être composé des agents de la préfecture et des agents des affaires sanitaires et sociales responsables de la gestion des places en CADA.

- Les étrangers seront ainsi placés sous le prisme d'un public spécifique et d'un service public rattaché à un seul ministère, le M3I. Le risque est imminent que ce public soit exclu de la sphère de l'action sociale.
- Le Préfet, parfois le préfet de police, exercera ainsi une tutelle directe sur les structures d'hébergement spécialisées dans l'accueil du public étranger.
- Nous serons donc au cœur d'une confusion très nette entre les questions relatives à la gestion des flux migratoires et la question des personnes menacées de persécution.

### **- les pressions exercées sur les CADA :**

- Quand bien même les CADA ne seraient pas une cible pointée pour opérer des restrictions sur les budgets sollicités<sup>3</sup>, il n'en demeure pas moins que les menaces et les pressions sur les DGF

---

<sup>1</sup> Le projet de loi de finances 2009 (BOP 303) prévoyait une réduction considérable du nombre de places destinées aux demandeurs d'asile dans le dispositif d'urgence : 4 222 en 2009 contre 5 659 places en 2008, soit une diminution de 1 437 places. 30 millions d'euros sur l'exercice 2009 pour l'hébergement des demandeurs d'asile, une somme en baisse de plus de 13 millions par rapport au consommé 2008 à la fin septembre (43 millions d'euros).

<sup>2</sup> Par une ordonnance du 6 août 2009 annulant une ordonnance du TA de Strasbourg, le Conseil d'Etat saisi en référé considère que laisser une famille, sans hébergement stable pendant un mois constitue une atteinte grave au droit d'asile et il enjoint le préfet du Bas Rhin de la loger dans les 24h. Le Conseil d'Etat réaffirme ainsi sa jurisprudence du 23 mars 2009 en considérant que « la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur le demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ». Des actions en référé liberté se répètent ici et là depuis : Angers, Bordeaux, Amiens...

<sup>3</sup> L'arrêté du 31 juillet 2009 fixant les dotations régionales limitatives relatives au fonctionnement des CADA pour l'exercice en cours révèle une augmentation de 1,7 % en moyenne sur l'ensemble des régions avec des variations de 0 % (Bretagne, Auvergne) à 2, 5 % (Aquitaine) suivant

attribuées sont de plus en plus fréquentes. Au printemps dernier, le M3I s'inspire du logiciel DN@ pour rappeler à l'ordre 50 CADA qui maintiennent en leur sein des demandeurs d'asile déboutés hors cadre réglementaire. Dans certains départements, le Préfet tient régulièrement les comptes à jour et demande aux gestionnaires de « sortir » les déboutés maintenus « indûment » dans les CADA, sous peine de réfractations budgétaires, voire dans certains départements, de retrait d'habilitation (évaluation à faire du nombre de centres). L'utilisation qui peut être faite du logiciel DN@ par le ministère ou les préfets justifient pleinement nos craintes de détournement de la finalité du traitement automatisé et la contestation Fnars/CIMADE, devant le Conseil d'Etat cet été, de la décision du Directeur général de l'OFII créant officiellement le traitement automatisé<sup>4</sup>.

- Les sorties dignes des déboutés des CADA sont d'autant plus difficiles à organiser que l'Etat a fortement diminué les crédits qui leur étaient destinées<sup>5</sup>. Des solutions sont prévues mais ne sont pas ou plus appliquées dans certains départements et on constate dans ce domaine de fortes disparités. Un des points de convergence que nous avons réaffirmés en décembre 2008 avec ADOMA et l'AFTAM : *" les CADA ne peuvent être rendus seuls responsables de la non sortie des personnes qu'elles soient réfugiées statutaires ou déboutées du droit d'asile. A ce titre, il est important de rappeler que les publics sont admis en CADA sur des critères bien précis qui fondent la légitimité de leur présence. C'est seulement au cours de la prise en charge que le statut des personnes se modifie et elles peuvent alors devenir des personnes dont la présence est « indue » selon les pouvoirs publics. Le gestionnaire ne peut être tenu responsable du manque de fluidité des dispositifs et être ainsi obligé de trouver seul des solutions d'hébergement et de logement au moment de la sortie, ce d'autant plus que nous sommes à la veille d'une réduction annoncée des crédits d'hébergement d'urgence destinés à l'accueil de ces publics. En tout état de cause, la sortie ne saurait être opérée au mépris non seulement des principes régissant le travail social mais également des procédures légales. Dans ce contexte, le respect de la procédure est indispensable à la protection des libertés individuelles qui ne doivent pas être sacrifiées au regard du souci d'efficacité de l'action administrative "*.<sup>6</sup>
- Prochainement, si ce n'est pas encore le cas dans tous les départements, la convention Etat/CADA sera signée. Dans sa version originelle, elle comporte une série de mesures coercitives tant à l'égard de la population accueillie qu'à l'égard des gestionnaires de centres avec pour principaux objectifs qui sont rendues effectives par la mise en place du logiciel DN@ :
  - une surveillance accrue des demandeurs d'asile,
  - une accélération des sorties qui méconnaît le travail d'insertion des centres effectué auprès des réfugiés statutaires,
  - une mise sous tutelle contrainte des gestionnaires de centres, avec instauration de sanctions pour les gestionnaires de centres en cas d'hébergement de personnes en présence « indue ».

La Fnars peut-elle soutenir les initiatives là où les chances de négociation des termes de la convention sont possibles ? Par ailleurs, il n'est jamais trop tard pour que la Fnars affirme et fasse entendre auprès du M3I une position de principe concernant les sorties de CADA (cf. point précédent). Cette affirmation constituerait une réserve sérieuse au moment de la signature de cette convention, quand elle n'est pas déjà signée.

- Les pressions et les injonctions des pouvoirs publics à l'égard de nos structures se multiplient et se situent à l'opposé de l'exercice de nos missions, des valeurs que nous partageons et de l'éthique définie par les associations gestionnaires. Elles font régner un malaise profond chez les travailleurs sociaux qui, attachés à la tradition d'hospitalité, s'inquiètent de l'évolution de la politique d'accueil des étrangers et refusent la logique de contrôle et de surveillance que l'Etat

---

les régions. Contrairement aux CHRS dont l'arrêté datant du même jour prévoit une augmentation de 3,92 % par rapport au précédent arrêté du 22 avril, les CADA ne bénéficient pas de crédits supplémentaires (CR ou CNR).

<sup>4</sup> Décision N°2009-202 du 29 mai 2009 publiée au bulletin officiel du MIIINDS le 30 mai 2009.

<sup>5</sup> La circulaire DPM/ACI3/2007/124 du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'urgence inscrits au programme 104 est peu ou pas appliquée : le Préfet peut, pour faciliter la mise en œuvre d'une décision de sortie, l'assortir si nécessaire d'une offre d'hébergement d'urgence. Cette disposition concerne les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les déboutés bénéficiaires d'une mesure de régularisation. La circulaire précise que « si l'examen individuel de la situation d'une personne déboutée conduit le Préfet à ne pas mettre en œuvre une procédure d'éloignement, celle-ci peut être prise en charge dans le dispositif d'accueil d'urgence relevant du programme 104 pendant deux mois. Au-delà, dès lors que prévaut sa situation de détresse, elle relève du droit commun de l'hébergement d'urgence généraliste (programme 177). Une mise à l'abri peut être assurée dans ce cadre ».

<sup>6</sup> A cet égard, M. Guardiola avait demandé à ce que nous le saisissons en cas de menace sur une structure.

tend à substituer à la logique d'accompagnement et d'insertion qui a fondé jusqu'alors leur mission<sup>7</sup>. Ces points mériteraient également d'être réaffirmés au M3I.

### **- l'avenir des CPH :**

- La promotion par le M3I des dispositifs existants tels que RELOREF (FTDA) et ACCELAIR (Forum Réfugiés) ne doit pas occulter les autres dispositifs locaux dont certains sont animés par des structures membres de la Fnars qui jouissent ainsi d'une expérience.
- Bénéficiant d'un maillage territorial large dans d'autres domaines que celui de l'asile ou de l'accueil des étrangers et revendiquant qu'il ne peut y avoir de prise en charge type ou formatée pour des personnes qui ont leurs propres trajectoires et difficultés, la Fnars se positionne en étant à même de penser l'insertion dans ces divers aspects : l'emploi, le logement mais aussi la santé. La Fnars a donc été à l'initiative de rencontres préalables à la réunion de travail au ministère le 28 avril 2009<sup>8</sup> sur la réforme des CPH, réunion à laquelle elle a été invitée et qui faisait suite à sa demande. Au cours de cette rencontre, la question du pilotage du dispositif n'a pas été tranchée et on ne sait pas si les CPH seront amenés à dépendre des directions de l'asile et non plus de celles de l'action sociale. Le positionnement de La Fnars a été clair puisqu'elle a fait savoir au Ministère qu'elle serait vigilante à ce que les CPH conservent le statut de CHRS et continuent d'être rattachés aux services de l'action sociale.  
Le compte-rendu de cette rencontre qui nous a été adressé postérieurement nous inquiète sur cette question précisément car le sigle CHRS comme label de référence n'y est pas cité une seule fois.
- Paradoxalement, alors que le nombre de réfugiés a augmenté, la dotation attribuée au fonctionnement des CPH est en diminution de 5 %<sup>9</sup>. Le 28 avril, le ministère évoquait la nécessité d'augmenter le nombre de places en CPH tout en tenant compte des contraintes budgétaires qu'il connaît. Quelle interprétation faire de ces éléments aux apparences contradictoires ?

L'ensemble des points évoqués dans cette note devrait pouvoir être repris à l'occasion d'un RV sollicité auprès du Ministre. Les différents thèmes abordés nécessitent une préparation et un recueil en amont d'éléments d'actualité auprès des structures adhérentes sur différents sujets : financement, conventionnement, régionalisation, RGPP (DDCS, SImIn....), par une méthodologie et une communication appropriées.

Il s'agit à l'occasion de ce RV de demander à l'Etat de mobiliser l'ensemble des moyens afin de cesser de porter atteinte au droit d'asile et aux droits des personnes en demande de protection.

Les adhérents que nous sommes constatent au quotidien les dysfonctionnements et les insuffisances du Dispositif National d'Accueil dont le phénomène ne cesse de s'amplifier depuis la mise en place de la régionalisation. Actuellement bafoué, leur droit à un hébergement en amont des CADA est fondamental. Le principe de protection des demandeurs d'asile doit être considéré dans sa globalité,

Aujourd'hui, le passage d'une logique de partenariat à une logique de prestation de service dans les relations entre associations et pouvoirs publics s'inscrit dans un contexte de fortes mutations et de réformes en cours. Dans cette transition de la culture de subvention à celle de la commande publique, le risque de fragilisation des petites associations est réel, au profit de la construction de nouveaux monopoles d'activité emmenés par des grands opérateurs. La Fnars, attachée aux valeurs associatives comme étant garantes du fonctionnement démocratique de la société civile et de l'exercice de libertés individuelles et collectives, nécessite d'être présente au côté des petites associations qui réclament le soutien de leur fédération. Elle devrait également communiquer sur ce point.

---

<sup>7</sup> La Fnars a répondu en partie à cette inquiétude en votant une motion de soutien aux travailleurs sociaux à l'occasion de l'AG du 20 juin 2008 et en s'engageant depuis le printemps dernier auprès d'autres mouvements pour l'abrogation de la notion de délit de solidarité actuellement en vigueur.

<sup>8</sup> Etaient présents ADOMA, l'AFTAM, FTDA et Forum Réfugiés.

<sup>9</sup> L'arrêté du 22 juin 2009 fixant les dotations régionales limitatives relatives au fonctionnement des CPH pour l'exercice en cours révèle une diminution de 5 % en moyenne sur l'ensemble des régions avec des baisses qui atteignent 13 % en Alsace et 20 % en Ile de France.