



HAL
open science

Relations entre pouvoirs publics et associations de défense du droit d'asile : la politique publique dans les crises de l'asile

Pierric Brondel

► **To cite this version:**

Pierric Brondel. Relations entre pouvoirs publics et associations de défense du droit d'asile : la politique publique dans les crises de l'asile. Science politique. 2012. dumas-00807844

HAL Id: dumas-00807844

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00807844v1>

Submitted on 4 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



UNIVERSITE DE GRENOBLE
Institut d'Etudes Politiques



Pierric BRONDEL

Relations entre pouvoirs publics et associations de défense du droit d'asile

La politique publique dans les crises de l'asile

Année 2011-2012

*Master 2 Politiques publiques et changement social,
mention Villes, territoires, solidarités*

Sous la direction de M. Jacques BAROU

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

UNIVERSITÉ PIERRE MENDÈS-FRANCE

Pierric BRONDEL

**Relations entre pouvoirs publics et associations
de défense du droit d'asile**

La politique publique dans les crises de l'asile

Année 2011-2012

*Master Politiques publiques et changement social, mention Villes,
territoires, solidarités*

Sous la direction de M. Jacques BAROU

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement Messieurs Jean-François Dubost, Christophe Lévy et Patrick Delouvin pour leur encadrement et les conseils qu'ils m'ont donné.

Je souhaite également remercier M. Jacques Barou, qui a encadré ce mémoire, ainsi que Mme Jacqueline Leininger, pour sa participation au jury de ce mémoire et pour l'attention qu'elle a bien voulu porter à ma demande.

Je remercie également toutes les personnes qui m'ont accueilli, m'ont accordé du temps et ont accepté de répondre à mes questions.

Je souhaite enfin remercier mes proches, parents et amis, pour le soutien et la patience qu'ils ont su me témoigner.

SOMMAIRE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUCTION..... | 11 |
| PREMIÈRE PARTIE..... | 25 |
| Définition du droit d’asile et prise en charge des réfugiés : une problématique associative ? | 19 |
| Chapitre 1 : L’asile, une « œuvre » associative | 29 |
| Section 1 : La gestion des exilés | 29 |
| Section 2 : L’implication associative dans la définition de l’asile..... | 34 |
| Section 3 : Les associations au secours des réfugiés | 38 |
| Chapitre 2 : Emergence et institutionnalisation d’une politique publique de l’asile..... | 45 |
| Section 1 : Les associations dans la création du Dispositif National d’Accueil | 45 |
| Section 2 : l’institutionnalisation du dispositif | 50 |
| Chapitre 3 : Les associations dans la crise de l’asile..... | 58 |
| Section 1 : Crise de l’asile et pratiques institutionnelles | 58 |
| Section 2 : les conséquences de la crise de l’asile sur le paysage associatif..... | 62 |
| DEUXIÈME PARTIE | 67 |
| Les rapports entre pouvoirs publics et associations à l’épreuve des crises de l’asile..... | 67 |
| Chapitre 4 : De la crise de l’asile à la crise de l’accueil..... | 71 |
| Section 1 : La précarisation des demandeurs d’asile | 71 |
| Section 2 : la professionnalisation des associations..... | 62 |
| Section 3 : la rupture entre gestionnaires et contestataires | 68 |
| Chapitre 5 : l’asile dans le giron de l’Etat | 71 |
| Section 1 : L’affaiblissement de la gestion associative dans la politique d’accueil..... | 71 |
| Section 2 : La remise en cause de la logique partenariale dans la gestion du DNA | 76 |
| Section 3 : Les stratégies associatives | 82 |
| Chapitre 6 : Le dialogue entre associations et pouvoirs publics..... | 87 |
| Section 1 : l’affaiblissement du dialogue avec les pouvoirs publics..... | 87 |
| Section 2 : le contentieux juridique comme mode de discussion entre associations et pouvoirs publics..... | 93 |
| CONCLUSION | 98 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 100 |
| TABLE DES MATIÈRES..... | 104 |
| ANNEXES | 121 |

LISTE DES SIGLES

- AFTAM : Association pour l'Accueil et la Formation et des Travailleurs Migrants
- ANAEM : Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrants
- Anafé : Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers
- AUDA : Accueil d'Urgence pour Demandeurs d'Asile
- CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
- CAFDA : Coordination pour l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile
- CICI : Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration
- COAMIDA : Centre d'OrientatIon et d'Accueil des Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile
- CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile
- Cimade : Comité Inter-Mouvements Auprès des Evacués
- CFDA : Coordination Française pour le Droit d'Asile
- CHRS : Centre d'Hébergement de Réinsertion Sociale
- CLA/CNA : Commission Locale / Nationale d'Admission
- CNCDH : Commission National Consultative des Droits de l'Homme
- CNDA : Cour Nationale du Droit d'Asile
- CPH : Centre Provisoire d'Hébergement
- CRARDDA : Comité Rhodanien pour l'Accueil des Réfugiés et la Défense du Droit d'Asile
- CRR : Commission de Recours des Réfugiés
- CERE : Conseil Européen pour les Réfugiés et les Exilés
- DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
- DNA : Dispositif National d'Accueil
- DPM : Direction des Populations et des Migrations
- FASTI : Fédération des Associations de Solidarité avec les Travailleur.euse.s Immigré.e.s
- FNARS : Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale
- FTDA : France Terre d'Asile
- GISTI : Groupe d'Information et de Soutien aux Travailleurs Immigrés
- OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
- OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
- OMI : Office des Migrations Internationales
- PADA : Plateforme d'Accueil pour Demandeur d'Asile
- SSAE : Service Social d'Aide aux Emigrants

INTRODUCTION

« La pauvreté est le prix de l'indépendance ». Cette phrase prononcée au cours d'un Conseil d'administration de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) à propos d'un débat sur l'octroi par la puissance publique d'une subvention à l'organisation, illustre les tensions qui animent les rapports entre associations et pouvoirs publics dans le domaine de la politique migratoire : qu'il s'agisse de confrontation ou de subordination, les positionnements et les discours associatifs donnent du sens aux stratégies d'influence et à la défense des publics qu'elles se sont données comme objet social.

Dans le champ plus restreint des associations de défense du droit d'asile, les tensions entre associations et pouvoirs publics structurent également l'évolution de la politique publique. « L'histoire de la constitution du domaine de l'asile en France ne peut être réduite à la construction du champ juridique le concernant. Ou, plus justement, cette constitution s'est élaborée en interdépendance avec les acteurs mobilisés dans l'accueil des réfugiés : les politiques et les juristes sont les acteurs principaux de la définition du réfugié, mais cette dernière a été largement élaborée sous la pression d'acteurs associatifs et partisans qui interpellaient l'Etat sur son action en faveur des population exilées, déplacées, réfugiées, ou tout simplement migrantes »¹. L'augmentation continue de la demande d'asile en France depuis 2007 et la perspective d'une nouvelle crise de l'asile interroge quant aux évolutions actuelles et à venir de la politique publique de l'asile. Or les associations de défense des exilés ont été des acteurs structurants de la construction de cette politique, tant dans sa construction juridique et administrative que dans l'accomplissement de conditions d'accueil et de prise en charge des personnes en quête d'une protection.

La définition internationale du statut de réfugié a été introduite par la Convention de Genève 1951, qui dispose que le terme "réfugié" s'applique à « toute personne [...] qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa

¹ Spyros Franguiadakis, Edith Jaillardon (dir.), 2002, in Adeline Claude, 2004, *Droit d'asile et action collective : l'exemple de la Coordination française pour le droit d'asile*, p. 5.

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 ». On distingue toutefois l'asile conventionnel de l'asile constitutionnel, lequel concerne la protection définie par l'article 4 du préambule de la Constitution de 1946 et l'article L.711-1 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et des Demandeurs d'Asile (CESEDA) et accordée à « toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ». Cette forme de protection ne trouve cependant presque aucune application. Enfin, la protection subsidiaire peut être octroyée à « toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié (...) et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : -la peine de mort ; -la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants ; -s'agissant d'un civil, "une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne dans un contexte de violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international" » (article L.712-1 du CESEDA). Cette forme de protection a été introduite par la réforme du 10 décembre 2003 et substituée à l'asile territorial, qui relevait de la compétence des préfets et non de celle de l'Office de protection des réfugiés et apatrides. Elle a vocation à placer sous la protection des autorités françaises des personnes qui craignent des persécutions en cas de retour dans leur pays mais qui ne rentrent pas dans le champ d'application de la Convention de 1951.

Seuls l'Office de Protection des Réfugiés et Apatrides et la Cour nationale du droit d'asile sont habilités à connaître et examiner les demandes d'asile qui leur sont présentées.

Conformément aux engagements de la France au regard du chapitre IV de la Convention de 1951 et de la directive 2003/9/CE, dite directive « accueil », les pouvoirs publics sont tenus de « garantir le plein respect de la dignité humaine » des demandeurs d'asile². Si la Convention de 1951 prévoit une égalité de traitement avec les nationaux en matière d'emploi et de sécurité sociale pour les réfugiés, elle reste muette concernant le traitement réservé aux demandeurs d'asile. La directive « accueil » vient préciser cette lacune, en fixant des « normes minimales ».

En France, l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires est géré

² Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile dans les Etats membres, 27 janvier 2003, Préambule (5).

conjointement par le Ministère de l'Intérieur et par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Le Dispositif national d'accueil (DNA) comprend le premier accueil des demandeurs d'asile, à savoir l'information, l'orientation et l'accompagnement des primo-demandeurs d'asile, l'hébergement des demandeurs pendant la durée de la procédure, une allocation pour les personnes n'ayant pas accès à un hébergement et l'hébergement des réfugiés. Actuellement, le Dispositif national d'accueil comprend 271 centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) pour une capacité d'accueil globale de 21 410 places, 28 centres provisoires d'hébergement (CPH) dédiés à l'accueil des réfugiés statutaires, pour une capacité de 1 083 places et plusieurs milliers de places d'hébergement d'urgence – environ 5000 – dédiées aux demandeurs d'asile en attente d'entrée en CADA ou n'ayant pas vocation à y accéder³. L'accueil des demandeurs d'asile repose également sur un réseau de plateformes d'accueil destinées à informer les primo-demandeurs sur la procédure d'asile, les démarches administratives qu'ils doivent effectuer et les orienter pour l'ouverture de certains droits comme le bénéfice d'une couverture maladie ou d'une allocation d'attente, lorsqu'une prise en charge en CADA ne peut leur être proposée.

Si l'on en croit Léa Breton, les associations œuvrant dans le champ du droit d'asile se déclinent selon trois types d'organisations : les associations spécialisées dans la défense du droit d'asile, telle que Forum Réfugiés ou France Terre d'Asile, les organisations impliquées dans la défense plus large des droits des étrangers, comme le GISTI, la Cimade ou l'Anafé, et les organisations ayant structuré leurs activités autour de la défense des droits de l'homme, telles qu'Amnesty International, l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture ou la Ligue des Droits de l'Homme⁴. Plus largement, les associations agissant dans le champ de l'asile sont regroupées, comme adhérentes ou comme membres associés, au sein de la Coordination française pour le droit d'asile, créée en 2001, et réclament la mise en œuvre de « 10 conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel ».

Le terrain de l'asile a déjà fait l'objet de nombreuses recherches. Souvent envisagées sous un angle strictement juridique, les études des mobilisations en faveur

³ www.ofii.fr

⁴ Breton Léa, 2012, « L'asile et l'immigration en France : politique, culture, perceptions et engagement du secteur associatif », in *Les associations françaises de défense des étrangers face à l'Europe*, e-cahiers de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement, 2012/6, n°13.

du droit d'asile sont plus rares. On relèvera cependant un intérêt prononcé des étudiants sur les stratégies des acteurs au sein de la politique publique de l'asile, avec notamment des mémoires de recherches sur la Coordination française du droit d'asile⁵ ou encore sur l'association Forum Réfugiés⁶. Or ces études portent plus particulièrement sur l'analyse et la compréhension des structures et des stratégies développées dans la mise en œuvre de la politique d'accueil des demandeurs d'asile. En outre, de nombreuses recherches ont été conduites sur les dispositifs locaux de gestion de la demande d'asile⁷, notamment sur l'agglomération lyonnaise⁸. Enfin, de nombreux articles scientifiques retracent les évolutions de la politique publique de l'asile ; souvent proches et parfois issus du milieu associatif, ces auteurs décrivent plus particulièrement les liens entre politiques migratoires et politique d'asile et portent principalement sur l'analyse des restrictions qui y ont été apportées, le plus souvent d'un point de vue juridique ou administratif.

Nous avons donc cherché ici à focaliser notre attention sur les rapports qui lient l'ensemble plus large des acteurs de l'asile entre eux et les tensions qui structurent les politiques publique de l'asile, davantage que la manière par laquelle elles sont strictement mises en œuvre. De plus, la majeure partie de ces études ont été conduites avant 2007⁹, soit avant que la hausse de la demande d'asile ne réveille les tensions dans les rapports entre associations et pouvoirs publics. Plusieurs constats justifient ce choix, tirés de nos expériences de stage au sein du Groupe Accueil et Solidarité, puis au Programme « Personnes déracinées » à Amnesty International France.

En premier lieu, les associations de défense du droit d'asile présentent une forte hétérogénéité entre elles, par la diversité des prestations qu'elles proposent, les

⁵ Adeline Claude, 2004, *op.cit.*

⁶ Magali Santamaria, 2002, La mise en œuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause, *L'exemple de la politique d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile par l'association Forum Réfugiés*, mémoire présenté en vue de l'obtention du DEA « Sciences politiques comparatives », IEP d'Aix-en-Provence, sous la direction de M. Christophe Traïni, 115 p.

⁷ Claire Haydont, 2006, *L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile : les stratégies des acteurs en région Centre*, mémoire présenté en vue de l'obtention du Master de Sociologie, sous la direction de M. Yves Chevalier, 154 p.

⁸ Laurent Milliat, 2002, *L'accueil des demandeurs d'asile, la politique dissuasive de la France*, Mémoire, IEP de Grenoble, section Politique économiques et sociales, sous la direction de Mme Danièle Demoustier, 135 p.

⁹ Emilie Deysieux, 2003, *Gérer l'arrivée des demandeurs d'asile : du national au local*, mémoire pour la maîtrise de sociologie de l'université Bordeaux 2, sous la direction de Mlle Bucaille, p. 13.

positionnements idéologiques qu'elles assument ou encore l'identité qu'elles revendiquent. Paradoxalement, et malgré cette diversité, ces différentes structures expriment des positions communes au sein de collectifs inter-associatifs – comme l'Anafé ou la Coordination française pour le droit d'asile. Les organisations d'aide aux demandeurs d'asile ont ainsi tissé entre elles un réseau d'information et de communication qui mérite d'être questionné, tant dans la capacité de mobilisation qu'il produit que dans l'unité qu'il suppose. Nous avons pu constater sur le terrain que cette unité apparente masque en réalité des tensions très fortes au sein du secteur associatif, générées notamment par les rapports que les différentes associations entretiennent avec les pouvoirs publics. Les difficultés à prendre des décisions en commun, la fabrication du consensus ou encore les stratégies différenciées de ces associations constituent donc autant de points qu'il nous faudra aborder.

Nous avons également pu constater sur le terrain des tensions extrêmement vives entre associations et pouvoirs publics ; les associations comme les pouvoirs publics revendiquent la "paternité" de la politique de l'asile et leur légitimité à agir sur sa définition. Les références employées – patrie des droits de l'homme, tradition d'accueil, France « terre d'asile » – par les différents acteurs sont en effet nombreuses et traduisent un rapport de force permanent. Les références au droit international, l'émergence et l'affirmation d'un système européen de protection, le Régime d'asile européen commun, sous-tendent également des obligations et des standards qui font l'objet de négociations permanentes entre les différents acteurs. Enfin, la politique publique de l'asile est soumise à des interactions entre ces acteurs puisqu'elle est conduite par les autorités, et en partie mise en œuvre par des structures associatives. Elle fait donc l'objet de revendications diverses, selon que les organisations participent ou non à sa mise en œuvre, selon les orientations que lui donnent les pouvoirs publics, ou encore selon les stratégies qui se développent en son sein.

Par ailleurs, la politique d'asile présente la particularité d'associer des mesures qui relèvent successivement des affaires internationales, de la politique sociale ou des normes administratives et juridiques. Cette transversalité implique autant de conflits d'intérêts entre les représentants des branches concernées, et appelle des réponses multiples aux tensions qui agitent la question de l'asile. De même, les pressions politiques et médiatiques sur le droit d'asile, du fait de sa proximité avec le traitement des questions migratoires, rend perméable cette politique aux transformations

institutionnelles ou à l'évolution de l'actualité internationale ou nationale en matière de migrations internationales.

Comme le relève Robert Lafore, « *présentes dans le champ de l'aide sociale bien avant que l'Etat ne s'y engage, les associations y sont toujours majoritaires parmi les structures gestionnaires* »¹⁰. Les associations dans le domaine de l'asile n'y font pas exception, et la participation des associations à la gestion de la politique publique invite à questionner les capacités de mobilisations des ressources militantes de ces associations, à interroger les *postures* associatives et les rapports de force qu'elles mettent en place vis-à-vis des pouvoirs publics, à comprendre les modalités et la nature de leur participation à la politique publique.

Les mouvements sociaux traduisent leurs revendications dans l'adoption d'un répertoire d'action collective, « palette préexistante de formes protestataires »¹¹. Or les groupes mobilisés développent des stratégies divergentes selon l'identité qu'ils portent, selon les moyens disponibles pour activer la revendication. Les particularités du groupe mobilisé sont susceptibles d'innombrables variations. Charles Tilly replace l'émergence dans leur contexte historique ; il établit ainsi une distinction entre les mouvements sociaux précapitalistes du XVIIe au XIXe siècle et les actions protestataires contemporaines desquelles il dégage l'élargissement des répertoires d'action collective, l'autonomie croissante des mouvements sociaux, et l'intellectualisation de ceux-ci au détriment des formes plus symboliques et ritualisées¹². Malgré l'existence d'actions protestataires, l'inscription d'un mouvement social dans la durée résulte de la constitution d'une organisation. L'institutionnalisation d'un mouvement consiste à prolonger dans l'organisation l'action collective.

Dès lors, que nous apprend la structuration du réseau associatif d'aide aux demandeurs d'asile sur la conduite d'une action collective et sa traduction institutionnelle ?

Par ailleurs, les auteurs s'accordent pour considérer que les actions collectives conduites par les structures militantes émergent de la convergence des intérêts des membres qui s'associent. Arthur Bentley, « fondateur de la théorie des groupes »

¹⁰ Robert Lafore, 2010, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, 2010/6 n° 162, p. 64

¹¹ Erik Neveu, 2005 [1996], *Sociologie des mouvements sociaux*, p. 20.

¹² Charles Tilly, 1986, *La France contestée de 1600 à nos jours*, Paris, in Erik Neveu, 2005, p. 22.

l'établit ainsi : « sans intérêt commun, point de groupe »¹³. Le groupe se définit ainsi par l'intérêt des individus qu'il représente. Néanmoins le secteur associatif d'aide aux demandeurs d'asile recoupe des réalités différentes puisqu'il compose avec l'intérêt des organisations gestionnaires des structures d'accueil, les tentatives de légitimation des associations contestataires, en même temps qu'il doit faire face à la tutelle institutionnelle sur la politique publique de l'asile. Il compose ainsi avec des groupes dont la culture militante diffère par les conditions d'émergence des protestations exprimées et par les répertoires d'actions mobilisés. Préexistantes au développement de la politique publique de l'asile, les associations d'aide aux exilés empruntent également à la sociologie des mouvements sociaux la question de la mobilisation des ressources, en faveur de groupes – les demandeurs d'asile – dénués de ressources. Ainsi, **quelles ressources ces organisations ont-elles mobilisé pour activer l'action de la puissance publique ? Comment ces associations pérennisent-elles leurs rapports avec les pouvoirs publics et renouvellent-elle leur participation à la politique publique ?**

Après avoir montré dans un premier temps comment s'est structuré le réseau associatif d'aide aux demandeurs d'asile et déterminé sa participation à l'émergence d'une politique publique, nous verrons dans un second temps comment les crises successives du système d'asile et les tensions qu'elles génèrent dans les rapports et les pouvoirs publics ont structuré cette politique. Nous reviendrons enfin sur les évolutions actuelles de la politique d'asile et sur les différentes ressources mobilisées par les associations dans le rapport de force qui les oppose aux pouvoirs publics.

¹³ Arthur Bentley, 1949, *The Process of government*, p. 211, in Mancur Olson, 1978 [1966], *Logique de l'action collective*, Vendôme, Presses Universitaires de France, p. 29.

PRÉSENTATION DU TERRAIN

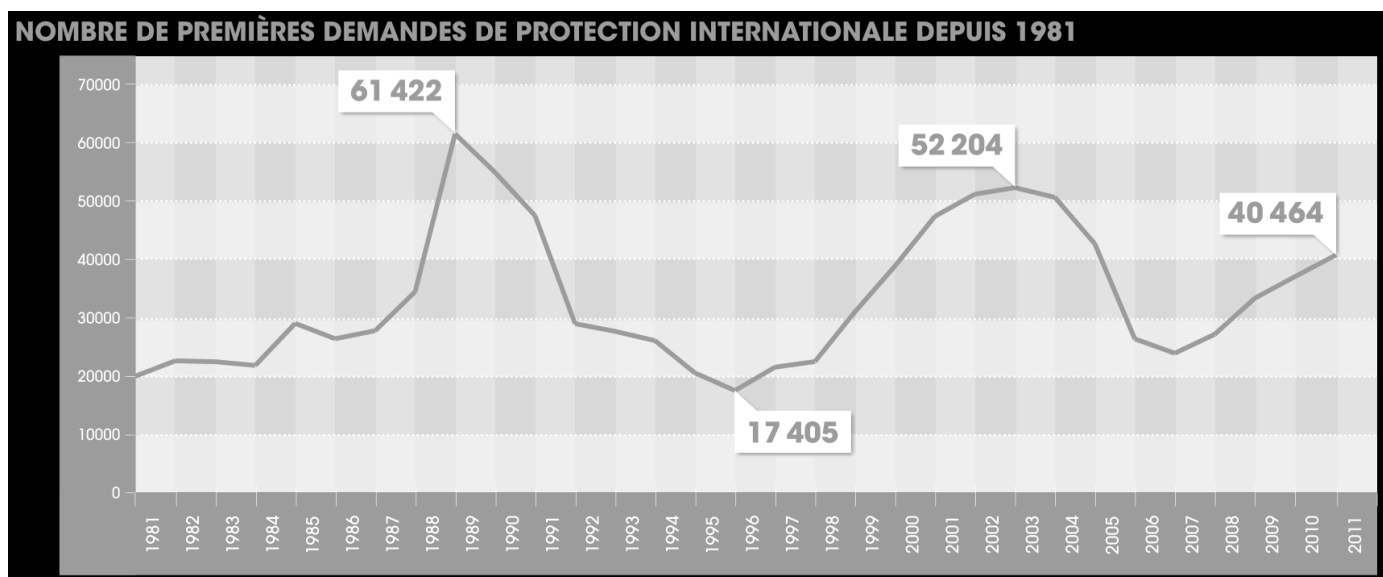
Outre son origine historique millénaire puis religieuse, le droit d'asile s'est structuré au tournant des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècle autour de la notion de liberté et d'opposition aux tyrans. Ainsi le peuple français, par l'article 120 de la Constitution du 24 juillet 1793, « donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans », engagement qui se concrétise au cours du XIX^{ème} siècle. La question des réfugiés se traduit alors par l'émergence d'une politique de secours, qui conduit à préciser le statut et les conditions de résidence des étrangers sur le territoire français. Mais ce n'est qu'après la Première Guerre Mondiale puis la Libération que le droit d'asile devient un instrument juridique international et un objet de la politique publique. En 1951, la Convention de Genève donne une définition du terme « réfugié » et fonde l'obligation de protection, par les Etats signataires, des personnes qui sollicitent une protection internationale, garantie par le principe de non-refoulement. La loi du 23 juillet 1952 crée l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides et sa juridiction d'appel, la Commission de Recours des Réfugiés (aujourd'hui Cour nationale du droit d'asile). Pour faire face à une crise de grande ampleur, un Dispositif national d'accueil est organisé dès 1973 pour accueillir les réfugiés chiliens puis d'Asie du Sud-Est, dont la gestion a été confiée à l'association France Terre d'Asile. Le nombre de demandes d'asile croît progressivement jusqu'en 1989, date à laquelle il atteint son niveau record, avec près de 62 000 demandes. Cette crise de l'asile provoque une réforme du dispositif d'accueil en 1991. Le système de protection connaît une nouvelle crise entre 1997 et 2001, à laquelle les pouvoirs publics répondent de nouveau par une réforme en 2003. Depuis 2007, la demande d'asile est repartie à la hausse.

On peut relever, parmi les associations de défense du droit d'asile étudiées au cours de cette étude :

- Le Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE)
- La Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) :
- France terre d'asile (FTDA)
- Forum Réfugiés
- La Cimade
- Amnesty International

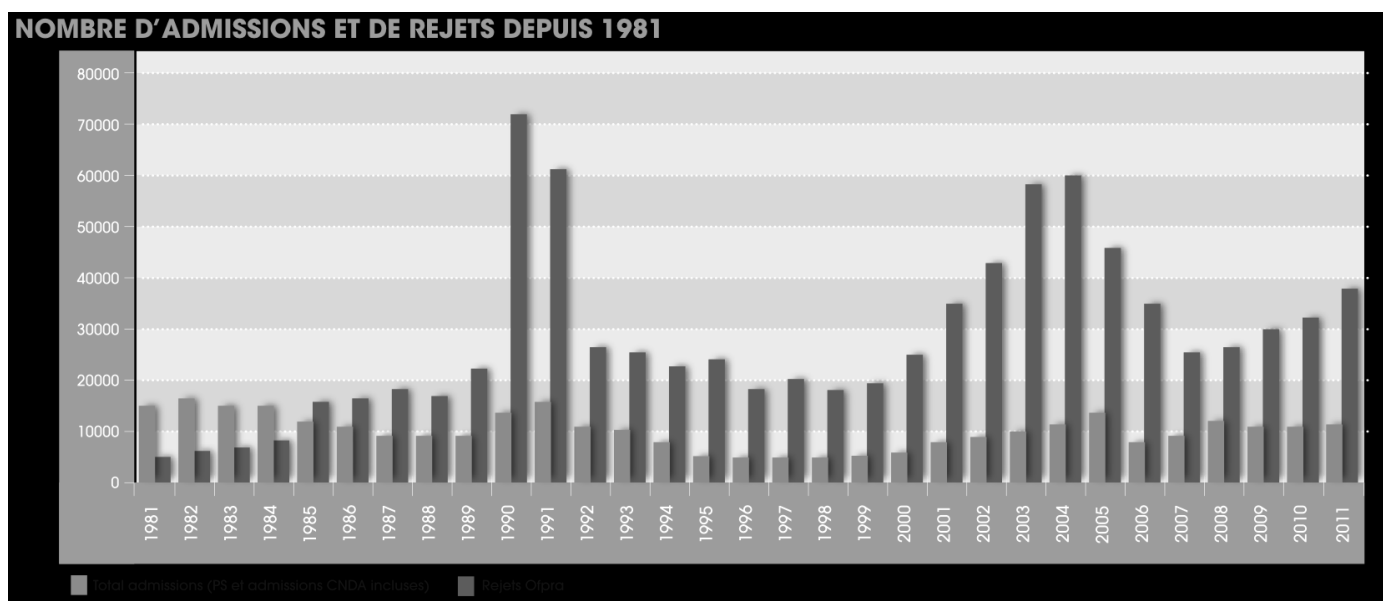
- La Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
- Des salariés des administrations suivantes ont également fait l'objet d'une rencontre qui a donné lieu à la conduite d'entretiens semi-directifs :
- L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
 - Le Ministère de l'Intérieur

• **Evolution du nombre de demandes d'asile**



Source : OFPRA, 2011, rapport d'activité

• **Evolution des décisions d'admission au statut de réfugiés devant l'OFPRA**



Source : OFPRA, 2011, rapport d'activité

ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES

Au cours de cette étude, nous avons conduit nos recherches à travers une démarche exploratoire. Nous avons effectivement cherché à évaluer les effets, voulus ou non, de l'évolution institutionnelle du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et ses conséquences pour les associations, concernant leur positionnement comme les relations qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics. Pour ce faire, nous avons d'abord cherché à comprendre l'accroissement, constaté sur le terrain, des tensions entre les organisations non-gestionnaires de structures d'accueil des demandeurs d'asile et les autorités. Cette démarche nous a conduit à nous intéresser aux associations opératrices, puisqu'elles concentrent à la fois les effets de la rationalisation du dispositif d'accueil, et sont l'objet des revendications des organisations non gestionnaires. Nous nous sommes donc appuyés sur des analyses issues de l'économie sociale, afin de comprendre les effets de la coopération des associations avec les pouvoirs publics dans la gestion du dispositif d'accueil. Nous avons également eu recours à la sociologie des mouvements sociaux et à l'analyse des politiques publiques pour comprendre les liens entre la mobilisation associative et l'évolution de la politique d'asile.

Enfin, le choix de cette thématique repose sur un engagement personnel, au sein de stages dans des structures associatives de défense du droit d'asile, et que nous avons souhaité approfondir à l'occasion de cette étude. Bien que cette posture présente le risque d'introduire des éléments de subjectivité dans la conduite de la recherche, nous avons tenté de conserver une démarche objective.

Hypothèses de recherche :

- La politique publique de l'asile a été co-construite avec les associations actives dans ce domaine :
 - Comment a été initiée puis mise en œuvre la politique publique de l'asile, en lien avec les associations ?

- Comment s'est structuré le réseau associatif de défense des étrangers ?
- Quels ont été les facteurs de différenciations des associations ?
- Les crises successives de l'asile structurent l'évolution de la politique publique, qui fait l'objet d'une lutte intense entre associations et pouvoirs publics :
 - Quelles logiques président à la volonté des pouvoirs publics de rationaliser les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile ?
 - Quelles sont les conséquences pour les associations de la gestion de la politique d'asile ?
 - Comment se manifestent les effets de cette rationalisation ?
- Les relations entre pouvoirs publics et associations sont marquées par l'évolution de la demande d'asile et de la gestion de la politique d'accueil :
 - Comment la politique d'asile reflète les tensions entre pouvoirs publics et associations, et en quoi reflète t'elle des jeux de pouvoirs ?
 - Comment les associations et les pouvoirs publics abordent-ils ces tensions dans la coordination et la gestion des dispositifs ?
 - Quelles ressources mobilisent les associations dans leur confrontation avec les pouvoirs publics ?

Observations de terrain :

Dans le cadre de cette étude, nous avons procédé à la confrontation des hypothèses énoncées ci-dessus avec les observations de terrain, afin d'en déterminer la valeur :

- Revue des publications produites par les associations et les pouvoirs publics relatives au travail des associations dans le domaine de l'asile (rapports d'activité, rapports publics) ;
- Les stages réalisés au Groupe Accueil et Solidarité puis en alternance au sein du Programmes « Personnes déracinées » à Amnesty International France, au cours de l'année 2011-12 dans le cadre du Master *Politiques publiques et changement social*, mention *Villes, territoires, solidarités*, nous ont permis d'obtenir un aperçu

d'ensemble du secteur associatif dans le domaine de l'asile. Nous avons pu en effet participer à des réunions de plusieurs groupements inter-associatifs :

- Coordination française du droit d'asile
 - Groupe Asile en Ile-de-France
 - Conseils d'administration et Assemblées générales de l'Anafé
-
- Réalisation de plusieurs entretiens auprès de responsables du secteur associatif de défense de droit d'asile et des représentants de l'administration :
 - M. Antoine DECOURCELLE, Responsable des permanences « asile » à la Cimade Ile-de-France, le 5 juin 2012 (durée : 58 minutes)
 - M. Olivier BRACHET, Directeur général de Forum Réfugiés de 1985 à 2009, le 19 juin 2012 (durée : 1h10)
 - M. Gérard SADIK, Responsable « asile », Cimade, le 18 juillet 2012 (durée : 1h30)
 - M. Pierre HENRY, Directeur général de France Terre d'Asile depuis 1997, le 20 juillet 2012 (durée : 58 minutes)
 - Mlle A., Ministère de l'Intérieur, service de l'asile, le 23 juillet 2012 (durée : 2 heures)
 - M. B., Office français de l'immigration et de l'intégration, le 6 août 2012 (durée : 2 heures)
 - M. Samuel LE FLOCH et Mme Lise FENDER, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, le 8 août 2012 (durée : 1h35)
 - M. Jean-François DUBOST, responsable du Programme « Personnes déracinées », Amnesty International France, le 10 août 2012 (durée : 40 minutes)

PREMIÈRE PARTIE

Définition du droit d'asile et prise en charge
des réfugiés : une problématique associative ?

La définition du droit d'asile et les premiers déplacements « massifs » de réfugiés, du début du XIX^{ème} siècle à l'évolution récente de la demande d'asile, ont nécessairement appelé des réponses politiques et nécessité des réactions de la part de la communauté internationale.

D'abord fondé sur l'absence de représentation diplomatique et de protection de la part des autorités d'origine, le droit d'asile devient également, dès le début du XX^{ème} siècle, un objet du contrôle et de l'assistance aux étrangers présents sur le territoire¹⁴. Mais à mesure que les déplacements s'intensifient et que l'accueil des demandeurs d'asile devient impératif au regard du droit international, les pouvoirs publics ont renforcé les dispositifs règlementaires et accompagné le développement de prestations de secours aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

Dans ce contexte, on peut donc s'interroger à la fois sur la signification de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et son évolution au regard de la définition du statut de réfugié, ainsi que sur la responsabilité des associations dans la mise en œuvre de cette politique.

Nous chercherons donc à comprendre dans un premier temps la nature de l'action associative en matière d'asile et sa contribution au développement de la définition du statut de réfugié. Nous étudierons ensuite les conditions d'émergence d'une politique publique de l'asile et la participation des associations à son développement – comment les associations se sont saisies de ces premiers dispositifs, en lien avec les autorités, pour mettre en œuvre une véritable politique publique d'accueil. Enfin, nous tenterons d'évaluer l'impact de l'évolution de la demande d'asile sur les organismes associatifs et institutionnels et les raisons d'une structuration de la politique publique de l'asile.

¹⁴ Noiriél Gérard, 1998, Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, XIX-XXème siècle, Paris, Hachette, 1998 [1991], pp. 46-57.

Chapitre 1 : L'asile, une « œuvre » associative

L'implication ancienne du milieu associatif dans la prise en charge des réfugiés résulte de la forte pression des organisations à caractère humanitaire et des institutions confessionnelles dans un contexte de crise, à la suite des déplacements humains provoqués par la Première Guerre Mondiale et l'avènement des dictatures.

Section 1 : La gestion des exilés

Le droit d'asile, bien avant d'être formalisé par la Convention de Genève et avant de devenir l'objet d'une politique publique, a d'abord été une problématique diplomatique visant à régler les extraditions, qui a été accompagnée de mesures de secours auxquelles se sont associés les organismes issus de la société civile. Mais l'accroissement du nombre de réfugiés dans le premier quart du XX^{ème} siècle a appelé des réponses politiques internationales. C'est dans ce contexte que les associations sont d'abord intervenues auprès des pouvoirs publics en faveur de la définition du droit d'asile et de la prise en charge des réfugiés.

1. L'émergence d'une politique de secours envers les exilés

Comme précédemment évoqué, le droit d'asile apparaît formellement avec la Constitution du 24 juillet 1793. Mais c'est au cours de la Monarchie de Juillet, avec l'arrivée de milliers de réfugiés issus de toute l'Europe¹⁵, que le débat sur les exilés s'intensifie et que se pose la question de leur statut juridique. Outre la question des droits qui doivent différencier les étrangers des nationaux et celle de l'acquisition de la nationalité, le débat sur la loi du 24 avril 1832 autorisant l'assignation à résidence des réfugiés amène le gouvernement et les députés à s'interroger sur la définition du terme réfugié, par opposition aux autres étrangers résidant en France. Sans apporter de réponse précise, le gouvernement s'engage alors dans une politique d'encadrement

¹⁵ 5500 réfugiés bénéficiant des subsides d'Etat sont recensés en 1931, principalement Espagnols et Italiens, in Gérard Noiriel, 1998, op. cit., p. 38.

des déplacements des réfugiés, visant notamment à normaliser les documents de circulation, contrôler le versement des aides qui leur sont allouées et s'assurer du maintien de l'ordre public, notamment par crainte de conflits diplomatiques aux frontières.

Ce débat, et les mesures engagées par le gouvernement, longuement détaillés par G. Noiriel¹⁶, invitent surtout à illustrer le rôle naissant des pouvoirs publics dans la prise en charge des réfugiés, notamment par le versement de subsides et d'aides d'urgence. En outre, les pouvoirs publics favorisent pour les réfugiés, identifiés par la possession de « bulletins individuels » à partir de 1837, l'accès aux écoles et aux facultés. Ils peuvent même accéder à des emplois dans l'administration.

Surtout, la politique gouvernementale de secours aux exilés à cette période s'accompagne d'un véritable essor de la charité privée, notamment à l'égard des réfugiés polonais arrivés à la suite de l'insurrection de novembre 1830. Les hospices et l'Eglise participent activement à cet effort, comme les sociétés de secours ouvrières. L'effet notable de cette solidarité se traduit par la constitution de groupes communautaires : le Comité de secours pour les réfugiés italiens indigents, la Société de bienfaisance pour les émigrés allemands ou encore les Comités franco-polonais. A ce titre, Gérard Noiriel relève qu'à cette période « l'Etat et la société civile jouent donc des rôles complémentaires tant pour ce qui concerne la bienfaisance que pour l'intégration professionnelle des réfugiés »¹⁷.

Alors même que le statut de réfugié n'est pas encore précisément et juridiquement défini¹⁸, et avant que les associations ne soient officialisées par la loi de 1901, les autorités françaises mettent en place une politique de prise en charge et d'intégration, notamment professionnelle, des exilés. La fragilité de ces dispositifs ne permet pas de caractériser une politique publique, dès lors que le "statut" de réfugié demeure un état transitoire dans l'attente du retour ou de l'intégration sur place, mais ces mesures de secours préfigurent l'implication associative ; les groupements à caractère associatif assurent déjà une fonction d'intégration des exilés, et se structurent notamment autour des sociétés communautaires. En outre, les pouvoirs publics et la société civile entrent progressivement en concurrence en tant que fonctions intégratrices des exilés.

¹⁶ Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, pp. 39-44.

¹⁷ *Ibidem*, p. 68.

¹⁸ Le gouvernement de Guizot déclare en avril 1832 que les réfugiés sont ceux « dans l'état que chacun appelle l'état de réfugié », in Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, p.42.

2. Une crise internationale à l'issue de la guerre : la question des réfugiés

La question de la prise en charge des exilés ne connaît pas d'évolution notable sous la II^{ème} République, mais la distinction entre réfugiés et étrangers se précise avec la loi du 2 décembre 1849, qui précise les modalités d'expulsion et de naturalisation de tous les étrangers. Au cours du Second Empire, la faible préoccupation des autorités pour cette question et le développement du libre-échange entre la France et l'Angleterre concourent également à la stagnation de la question de l'asile. Nous ne reviendrons pas ici sur le double processus de « nationalisation des sociétés » et de protectionnisme des Etats évoqué par Gérard Noiriel¹⁹ au cours des premières décennies de la III^{ème} République, mais il faut toutefois relever que la loi de 1889 sur la nationalité permet de distinguer plus nettement les étrangers des nationaux. La suppression des passeports intérieurs, le rétablissement en 1914 du régime des passeports, supprimé en 1874 dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, et l'obligation à partir de 1917 de détenir une carte d'identité affermissent également le principe du droit au séjour et fondent l'expression moderne de l'état de réfugié : les étrangers doivent désormais disposer d'un passeport délivré par l'Etat d'origine et d'un visa octroyé par les autorités françaises. Les réfugiés sont dès lors caractérisés par l'absence de nationalité et/ou de représentation diplomatique, en somme par l'absence de protection de la part de l'Etat d'origine.

Plusieurs mouvements s'amorcent alors au tournant du XX^{ème} siècle : d'une part, la répression des populations minoritaires en Europe, juridiquement reconnues par la Société des Nations après la guerre, déclenche d'importants mouvements de population ; d'autre part, la disparition des Empires ottomans et austro-hongrois génère d'intenses conflits, notamment dans les Balkans. Enfin, la déchéance de nationalité au cours des années 1920, nouvel élément de répression politique, donne naissance à la figure du réfugié "politique". On estime ainsi à 9,5 millions la population de réfugiés en Europe en 1926²⁰. Parmi ces catégories, on trouve dans le premier cas, les réfugiés juifs de Russie dès les années 1880, les populations grecques, kurdes et arméniennes de l'Empire Ottoman et, à la suite de la Première

¹⁹ Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, pp. 83-117.

²⁰ Dzovinar Kévonian, 2004, *Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux guerres*, Publications de la Sorbonne, Paris, p. 263.

Guerre Mondiale, un million de Grecs et surtout les Arméniens, qui doivent fuir l'Empire Ottoman.

Cependant, c'est surtout la situation des réfugiés déchus de leur nationalité qui déclenche une réaction de la part de la nouvelle communauté internationale, en la figure de la Société des Nations (SDN), « consacrant la généralisation de la situation juridique marginale que représentaient jusque là les sans-patrie »²¹. En effet, alors que la nationalité est devenue le point de référence des politiques migratoires, les Etats d'accueil doivent assurer à ces ressortissants une représentation diplomatique en se substituant à l'Etat d'origine, afin de leur fournir documents de circulation et autorisation de résidence. En octobre 1921, le nouveau pouvoir bolchevik retire la nationalité aux deux millions de réfugiés russes en exil. Les Arméniens sont également interdits de retour en 1923. En 1926, les autorités italiennes privent les antifascistes de nationalité et en 1935 plusieurs centaines de milliers de juifs allemands sont déchus de leur nationalité par les lois raciales hitlériennes.

A cette période cependant, Pour Gérard Noiriel comme pour Dzovinar Kévonian, « les égoïsmes nationaux » se manifestent notamment par les restrictions nationales sur le marché du travail, la sévérité du régime des passeports et des visas et la généralisation des conventions entre Etats réglant les échanges de leurs ressortissants. Le droit d'asile devient ainsi « une prérogative du pouvoir étatique dont l'intérêt précède inévitablement celui du réfugié. Ces spécificités font donc nettement apparaître les contacts croissants existant entre question des réfugiés et droits de l'homme »²². Ces restrictions à l'égard de la situation administrative des réfugiés vont être à l'origine de la mobilisation associative, qui va se manifester sur plusieurs fronts.

3. La définition du statut de réfugié : du « passeport Nansen » à la conférence de 1933²³

L'ampleur des déplacements provoqués par la guerre, jusque là inconnue en Europe, appelle une réaction des organisations internationales à partir de 1920. Cette

²¹ Dzovinar Kévonian, 2003, « Question des réfugiés, droits de l'homme », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°72, oct.-déc. 2003, p.41.

²² *Ibidem*, p. 42.

²³ Gérard Noiriel, 1998, op. cit., pp. 100-117.

année là, la Conférence des passeports qui se tient à Paris réaffirme le maintien du régime des passeports et des visas. Mais en 1921, la Croix-Rouge, alors chargée du rapatriement des prisonniers de guerre, organise une conférence de la SDN afin de régler le sort des réfugiés russes. Cette initiative aboutit à la création du Haut-Commissariat aux réfugiés russes confié à Fritjhof Nansen, principalement destinée à organiser le retour des réfugiés au moyen d'un titre de circulation délivré par l'organisme, le « passeport Nansen ». L'échec des rapatriements des réfugiés russes puis arméniens en 1924, l'exil des Grecs, Turcs et Bulgares, la situation en Italie conduit à repenser la définition de l'asile et mettre en place de nouveaux moyens de prise en charge. L'exil cesse d'être envisagé comme un état temporaire et les exigences des Etats en matière de séjour impliquent que le Haut-Commissariat doit désormais se substituer aux Etats d'origine pour les actes d'état civil. En outre, l'exposition des exilés russes à des mauvais traitements, la prison ou la peine de mort, invite à penser la protection internationale non plus seulement comme l'absence de représentation diplomatique mais également du point de vue des craintes en cas de retour dans le pays d'origine.

La Convention de 1933 prolonge et formalise ces prises de conscience en établissant que le réfugié est la personne « qui ne jouit pas ou qui ne jouit plus de la protection des autorités de son pays ». Désormais, les réfugiés ne sont plus définis par rapport à leur nationalité, mais en fonction de leur origine, incluant les apatrides. Cette convention met en également en place le principe de non-refoulement, qui deviendra la pierre angulaire de la protection internationale. Enfin, ce texte « n'assure pas seulement au réfugié une condition juridique normale, il lui garantit encore un certain nombre de droits de nature économique et sociale »²⁴. Toutefois, l'octroi d'une protection internationale demeure une solution empirique et collective qui s'étend progressivement aux différents groupes concernés : aux Russes et aux Arméniens succèdent les Turcs, les Syriens, les Kurdes.

Outre l'initiative de la Croix-Rouge en faveur de l'établissement d'un document de circulation pour les exilés, les associations ont occupé une place importante dans la mise en œuvre d'une réponse internationale à la problématique des déplacés dans l'entre-deux guerres. C'est cette mobilisation en faveur de la définition

²⁴ Ibidem, p. 105.

et de la promotion du droit d'asile qu'il nous faut désormais analyser de manière plus approfondie.

Section 2 : L'implication associative dans la définition de l'asile

Au moment où se dessine une réponse internationale à la problématique des réfugiés et où un statut juridique leur est accordé, les associations, à l'image de la Croix-Rouge en 1921, se sont fortement impliquées pour apporter des solutions humanitaires mais aussi politiques aux exilés. L'action de ces organisations dans l'entre-deux guerres va marquer durablement l'aide apportée par le secteur associatif aux réfugiés.

1. Organisations internationales et associations : la gestion humanitaire de l'exil

Dès sa création en 1921, le Haut Commissariat aux Réfugiés établit des relations étroites avec les organismes privés. En octobre de la même année, Nansen crée le Comité Consultatif des Organisations Privées (CCOP), chargé de centraliser les informations relatives aux urgences humanitaires, et organise lui-même des appels de fonds pour la résorption de ces crises²⁵. A ce propos, Dzovinar Kévonian analyse longuement l'avènement d'une « diplomatie humanitaire » qu'elle identifie au Proche-Orient au sein des associations confessionnelle et des différentes délégations de la Croix-Rouge, et menée par ailleurs par les associations communautaires formées par les émigrés russes. Sur le plan opérationnel, les associations assurent des missions de secours essentiellement financées par la philanthropie américaine et mises en œuvre conjointement par le Comité International de la Croix-Rouge et les associations confessionnelles²⁶. Les associations mènent également des campagnes de sensibilisation auprès des hommes politiques et des diplomates détachés à la SDN, afin d'encourager l'aide humanitaire en faveur des exilés et étendre l'application du mandat du Haut-Commissariat à de nouveaux groupes. C'est par exemple le sens de

²⁵ Dzovinar Kévonian, 2005, « L'organisation non gouvernementale, Nouvel acteur du champ humanitaire », *Cahiers du monde russe*, Editions de l'EHESS, 2005/4 Vol 46, p. 743.

²⁶ Dzovinar Kévonian, 2004, *op.cit.*, p165.

la constitution d'un Comité national français pour le rapatriement des réfugiés arméniens en 1923²⁷.

Parallèlement à la diplomatie menée par le Haut-Commissariat auprès des Etats pour favoriser la circulation et le séjour des exilés, ces organisations collectent les informations destinées à reconstituer l'état-civil des exilés qui se présentent dans les délégations nationales de la SDN pour l'octroi des fameux passeports Nansen et organisent également l'évacuation des exilés.

Par ailleurs, le Haut-Commissariat développe une politique de placement professionnel des exilés, permise par une collaboration étroite avec le Bureau International du Travail (BIT), alors sous la direction d'Albert Thomas. Ce programme concerne moins les associations, du fait des réticences d'A. Thomas de satisfaire aux exigences communautaires des émigrés russes en particulier, mais illustre la mobilisation de cette diaspora en faveur des exilés et l'influence qu'elle exerce auprès de la SDN dans la mise en œuvre de cette politique de placement.

La gestion humanitaire du problème des réfugiés, sous l'égide du haut-commissaire Nansen, fait émerger ce que D. Kévonian appelle la « diplomatie humanitaire » : la SDN devient l'interface des relations entre pouvoirs publics et associations, notamment par la force des liens qui unissent les représentants des organismes communautaires aux diplomates du Haut-Commissariat. La gestion humanitaire des exilés par les organisations internationales marque également le « passage de la charité à la philanthropie »²⁸, sous l'influence grandissante de ces associations communautaires et du renforcement de la présence américaine en Europe²⁹.

2. Les associations dans la définition du statut des réfugiés

Cette influence associative sur le plan diplomatique et humanitaire au niveau des organisations internationales transparait également dans la mise en œuvre concrète du droit d'asile par les Etats. Nous n'insisterons pas plus longtemps ici sur la

²⁷ *Ibidem*, p. 312.

²⁸ Dzovinar Kévonian, 2005, *op.cit.*, p741.

²⁹ Sur l'influence des organisations américaines dans l'aide humanitaire aux exilés, voir D. Kévonian, 2004, *op.cit.*, pp. 137-167.

pression exercée par les juristes russes émigrés en faveur d'un élargissement de la définition juridique du droit d'asile³⁰, mais la pression associative dans ce domaine permet au cours des années 1920 et surtout 1930 de préciser cette notion. Ainsi, dès 1927, la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) intervient auprès du Ministère français des Affaires étrangères pour demander l'élargissement du statut et l'octroi d'un passeport "Nansen" à tous les réfugiés et apatrides. Mais la crise de 1929 qui touche la France au début des années 1930 amène une série de restrictions sur les droits des étrangers : l'accès des étrangers au marché du travail est progressivement limité par branches professionnelles - les exceptions visant les réfugiés sont supprimées - et les moyens d'entrée sur le territoire sont restreints au profit du renforcement des mesures d'expulsion³¹.

Dans ces conditions, obtenir une autorisation de séjour au motif d'asile devient de plus en plus difficile, et l'attitude des pouvoirs publics amène à individualiser les demandes, au point que D. Kévonian parle de « crise du droit d'asile sévissant dans cette période »³². L'accession au statut de réfugié est alors conditionnée par la nationalité, toujours selon une approche collective et non personnalisée. Néanmoins, l'élaboration de critères objectifs pour la détermination et l'octroi du statut devient nécessaire pour établir l'éligibilité des demandeurs. Or ils doivent eux-mêmes porter à la connaissance de l'administration les documents qui établissent leur situation³³. Les associations, et notamment la Ligue des Droits de l'Homme, ont donc adapté leurs pratiques à celle de l'administration en mettant en place leurs propres réseaux d'identification des demandeurs, en s'appuyant sur les ligues correspondant à la nationalité des exilés. La Ligue octroie ainsi des certificats de « qualité de réfugié politique » et intercède en faveur des demandeurs auprès du Ministère de l'Intérieur³⁴.

Cette individualisation des demandes d'asile s'accompagne d'une intense campagne de la part de la société civile en faveur d'une redéfinition de l'asile, qui succède à la Conférence internationale pour le droit d'asile en juin 1936. A l'issue de cette manifestation, le Bureau international pour le respect du droit d'asile et l'aide aux réfugiés politiques, créé en 1938, se prononce en faveur d'une remise en cause de

³⁰ Sur les rapports entre la communauté russe et les diplomates de la SDN, voir D. Kévonian, 2003, *op.cit.*, p.43 et D. Kévonian, 2005, *op.cit.*, pp. 745-753.

³¹ Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, p.109.

³² Dzovinar Kévonian, 2003, *op.cit.*, p. 47.

³³ Voir à ce sujet les pratiques préfectorales en matière de documents administratifs et d'état civil Gérard Noiriel, *op.cit.*, pp. 192-209.

³⁴ Dzovinar Kévonian, 2003, *op.cit.*, pp. 47-48.

la définition de réfugié : pour le Bureau, les Russes Blancs qui ont fui l'URSS ne peuvent être regardés comme des réfugiés au regard des motifs qui les ont conduits à quitter la Russie. Marquée par le courant antifasciste, l'organisation exige que soit intégrée la notion d'engagement "politique" et demande que le statut ne soit plus octroyé collectivement par le Haut-Commissariat à des groupes de populations contraintes de quitter leur pays, mais uniquement aux personnes « victimes de discrimination pour des raisons confessionnelles ou raciales »³⁵. La même année, la Ligue des Droits de l'Homme réagit en revendiquant « les mêmes droits pour tous les réfugiés, quelles que soient leurs opinions »³⁶. Cette réflexion, menée également auprès du Comité consultatif des organisations privées, aboutit en juillet 1938 à la Conférence internationale d'Evian, visant à mettre en place un organisme permanent chargé de prendre en charge l'ensemble des réfugiés victimes du fascisme ; mais la Seconde Guerre Mondiale met un terme aux négociations.

L'affaiblissement du Haut-Commissariat à partir de la mort de F. Nansen en 1930, et plus généralement de la SDN à partir de 1933, a donc conduit les associations à s'emparer davantage du droit d'asile et à préciser sa définition, en élaborant les motifs qui doivent conduire à l'octroi du statut. Par ailleurs, la pratique institutionnelle d'octroi du droit d'asile amène les associations à individualiser la demande d'asile et participe à l'élargissement du statut de réfugié, désormais attaché aux droits de l'homme et non plus défini collectivement, dans la conception associative de l'asile.

3. La convergence des droits de l'homme et du droit d'asile

La thèse de D. Kévonian consiste à affirmer que le droit d'asile et les droits de l'homme ont convergé, aboutissant à la formation d'un droit individuel et non plus collectif, tel que le définissait la Convention de 1933. Ce positionnement associatif, tempéré toutefois par la défense du marché national, rend compte d'une « tendance à faire de l'homme un objet voire même un sujet du droit »³⁷. La Ligue des droits de l'homme, dans cette optique, a fortement contribué à développer ce courant, affirmant

³⁵ Dzovinar Kévonian, 2003, *op.cit.*, p. 48.

³⁶ *Ibidem*, p. 49.

³⁷ D. Kévonian, 2003, *op.cit.*, p. 49.

même en 1921 que « les peuples ont droit à la liberté des frontières »³⁸. Ce positionnement installera durablement les associations actives dans la défense des réfugiés dans une conception particulière du droit et du droit d'asile.

Hormis une intervention de la Ligue des droits de l'homme en faveur du maintien des offices de réfugiés, nous n'avons pas retrouvé trace de la participation des associations à l'élaboration et à la rédaction de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Néanmoins, leur contribution indéniable à la prise en charge des réfugiés et à l'évolution des débats, leur influence auprès du Haut-Commissariat et du secrétariat de la SDN jusqu'en 1938 ont nourri l'évolution du droit d'asile jusque dans sa forme la plus aboutie : la Convention de 1951, malgré les limitations géographique et temporelle qu'elle comporte alors.

Dans un contexte d'affirmation des nationalismes et de resserrement des marchés nationaux, les associations ont donc joué un rôle important dans la gestion humanitaire de la crise, aux côtés des organisations internationales. Mais la question de l'asile a surtout structuré, au cours des années 1930, les positionnements associatifs et marqué la définition moderne du droit d'asile. Ces évolutions traduisent une affirmation du caractère humanitaire de l'action associative et des idéologies associatives, attachant droits de l'homme et droit d'asile.

Section 3 : Les associations au secours des réfugiés

Parallèlement au développement de l'action associative en faveur de la définition du droit d'asile, la politique de secours à l'égard des exilés s'est également consolidée au cours des années 1930. Sous la III^{ème} République en effet, « les principes traditionnels de la charité chrétienne et de la philanthropie déterminent toujours la "politique sociale" de l'Etat »³⁹. Or les associations ont effectivement contribué à mettre en œuvre, à l'appui des pouvoirs publics, une politique d'accueil des réfugiés.

³⁸ *Ibidem*, p. 44.

³⁹ Gérard Noiriel, 1997, « Représentation nationale et catégories sociales, l'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, n°26, 1997, p. 38.

1. Les associations de secours

Nous avons déjà vu l'influence des associations communautaires dans la définition du statut de réfugié, sous la pression des juristes russes en particulier. Toutefois, ces organisations mettent également en œuvre les services d'assistance aux exilés. Le Zemgor par exemple, créé en 1921 à la demande du gouvernement, offre des prestations sociales et organise le placement professionnel des réfugiés russes, en lien avec le Bureau International du Travail d'Albert Thomas⁴⁰. Ces associations communautaires, souvent des émanations d'organisations constituées dans le pays d'origine, se sont cependant diversifiées pour améliorer les services procurés à leurs compatriotes. Elles vont notamment assister les offices de réfugiés pour établir l'identité de leurs compatriotes demandeurs d'asile. A partir de la Seconde Guerre Mondiale, elles participent également à l'évacuation des réfugiés : c'est le cas du Jewish Labour Committee qui organise le départ de réfugiés antinazis et antifascistes du sud de la France vers les Etats-Unis⁴¹.

Dès les années 1930, les associations d'aide aux réfugiés élargissent le soutien qu'elles apportent aux demandeurs d'asile. La Ligue des droits de l'homme dispense ainsi des conseils juridiques au sein de ses permanences et accompagne les exilés dans leurs démarches administratives⁴². Le Secours catholique assure également des aides pour le premier accueil des demandeurs d'asile, après sa création en 1946, notamment pour l'hébergement. Le Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés (CAEIR) accompagne les réfugiés dans leurs démarches administratives et s'occupe de leur placement professionnel⁴³. Le Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade) intervient aussi, à partir de sa création en 1939, en faveur des évacués protestants alsaciens dans le sud-ouest de la France, et rapidement au sein des

⁴⁰ Catherine Gousseff, 1996, « Quelle politique d'accueil des réfugiés en France ? Le cas des Russes dans les années 1920 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°44, 1996, p. 18.

⁴¹ Catherine Collomp, 2000, « La solidarité ethnique et politique dans l'exil : Le Jewish Labor Committee et les réfugiés antinazis et antifascistes (1934-1941) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2000, n°60, p. 28.

⁴² D. Kévonian, 2003, *op.cit.*, p. 47.

⁴³ Hélène Kaplan, 1996, « Le Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°44, 1996, pp. 59-62.

camps d'internement, où il procure des aides matérielles, culturelles et religieuses, activités que l'organisation poursuit après 1945 (allocations, hébergement,...)⁴⁴.

2. La fonction d'utilité publique des associations

A côté des associations communautaires et avant que les associations à vocation humanitaire comme la Cimade ou le Secours catholique ne se multiplient, la politique de secours à l'égard des réfugiés est assurée par une association en particulier : le Service social d'aide aux émigrants (SSAE).

Créé en 1921 puis constitué en association en 1926, le SSAE a vocation à venir « en aide aux étrangers, qui, du fait d'une migration volontaire ou forcée, ont à surmonter des difficultés personnelles ou familiales en France »⁴⁵. Ses premières actions consistent à assurer l'accueil des réfugiés russes puis arméniens à Marseille et à Paris, en lien avec de nombreuses œuvres et grâce au financement de la Young women christian association. L'association est reconnue d'utilité publique en 1932 et travaille à l'installation des réfugiés en France, accompagne la réunification des familles séparées pendant l'exil et organise les projets d'émigration vers les Etats-Unis. Elle intervient également dans les camps d'internement pendant la guerre. A l'issue de la Seconde Guerre Mondiale, le SSAE devient le principal partenaire de l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR) en France puis, lors de la dissolution de l'OIR en 1950, le gouvernement français s'engage à prendre en charge l'accueil des réfugiés, dont il confie la tâche au SSAE.

Dès 1932 cependant, les pouvoirs publics prennent une part croissante dans les financements de l'association, d'abord pour l'insertion professionnelle des émigrants puis pour les aides sociales aux réfugiés. A partir de 1950, l'assistance pourvue par le SSAE aux réfugiés est placée sous le contrôle d'une commission interministérielle sous l'égide du Ministère des Affaires Etrangères. Dès lors, le premier accueil des demandeurs d'asile assuré par le SSAE relève de conventions passées avec les pouvoirs publics, élevant l'association au rang d'administration, puisque selon les

⁴⁴ Axelle Brodiez-Dolino, 2010, « La Cimade et les réfugiés : identités, répertoires d'actions, politiques de l'asile, 1939-1994 », *Actes du colloque* du 7 et 8 octobre 2010 à la Cité nationale d'histoire de l'immigration et à l'Université Paris-Ouest Nanterre.

⁴⁵ Claude Guillon, 1988, « Le SSAE : soixante ans d'accueil des réfugiés », in *Revue européenne de migrations internationales*, vol.4 n°1-2, 1^{er} semestre 1988, p. 115.

mots de G. Noiriel, « ce sont désormais les mêmes normes que celles de l'Etat qui s'imposent »⁴⁶ dans l'attribution des prestations.

Jusqu'à la ratification de la Convention de 1951, les réfugiés sont exclus du bénéfice de la sécurité sociale et sont soumis aux restrictions sur le marché du travail national, à l'exception des réfugiés Nansen. L'action du SSAE vise donc à assurer l'accueil des réfugiés de retour des camps d'Allemagne ou qui fuient l'Espagne. Le SSAE coordonne également l'action des associations caritatives comme la Cimade ou le Secours catholique. A partir de 1954, les réfugiés peuvent bénéficier de certaines prestations de sécurité sociale (notamment pour les infirmes et les personnes âgées), et l'accès au marché du travail leur est facilité après trois ans de résidence en France⁴⁷.

A cette période, les associations et les pouvoirs publics ne sont donc pas en opposition pour l'aide apportée aux réfugiés. Au contraire, les « œuvres » sont chargées de la mise en œuvre de la politique sociale de l'Etat, sous la coordination du SSAE. Alors que les secours apportés par les associations et les pouvoirs publics dans les années 1930 fonctionnaient parallèlement, l'ouverture du marché du travail aux demandeurs d'asile leur ouvre les portes de la sécurité sociale et de la protection assurantielle attachée au salariat. Les dispositifs d'assistance se limitent alors aux personnes incapables de travailler, ou, comme les demandeurs d'asile pendant les premières années de leur séjour, non-autorisés⁴⁸. Les associations, et le SSAE en particulier, assurent donc les missions d'assistance aux réfugiés, qui se limitent alors au premier accueil. De plus, en dehors des déplacements liés à la guerre et jusqu'au début des années 1970, le nombre de demandes d'asile reste limité et concerne, pour 70%, des ressortissants européens⁴⁹. La question de l'asile n'appelle donc pas encore de réponse "massive" de la part des pouvoirs publics, et l'action conjuguée du Haut-Commissariat aux Réfugiés et des associations suffit à leur prise en charge.

⁴⁶ Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, p. 218.

⁴⁷ Claude Guillon, 1988, *op.cit.*, p. 120.

⁴⁸ Robert Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 490 p.

⁴⁹ OFPRA, 1992, *Les réfugiés en France et en Europe : quarante ans d'application de la Convention de Genève (1952-1992)*, Actes du colloque. –Paris : OFPRA, 1992. – p. 381.

3. Les offices de réfugiés

En 1924, lorsque les autorités françaises reconnaissent l'URSS, un Office Central des Réfugiés Russes (OCRR) est créé pour délivrer les passeports "Nansen" aux ressortissants reconnus par le Haut-Commissariat depuis 1922. Cet organisme privé, placé sous la direction de l'ancien ambassadeur de Russie et reconnu d'utilité publique, collecte les documents nécessaires pour établir l'identité et l'état-civil des demandeurs d'asile et octroie le statut de réfugié. Il sert également d'interface entre les pouvoirs publics et les représentants des exilés russes comme le Zemgor. Des offices pour les Arméniens et les Allemands sont également créés, puis l'Office Central pour les Réfugiés Espagnols (OCRE) le 3 juillet 1945. Là où d'autres Etats comme la Grande-Bretagne vont confier l'accueil des réfugiés à des organismes comme la Croix-Rouge, les Offices échappent au contrôle des Etats puisqu'ils sont placés sous la responsabilité du Haut-Commissariat. C. Gousseff parle alors de « modèle français d'auto-administration des réfugiés »⁵⁰.

Or, à partir du 25 juillet 1952 et la loi ratifiant la Convention de 1951, un organisme indépendant doit être chargé de l'instruction et de l'examen des demandes d'asile : l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et sa juridiction d'appel, la Commission de Recours des Réfugiés (CRR). Les offices de réfugiés sont alors supprimés au profit de l'organisme public. L'objectif de cette mesure consiste à encadrer l'octroi du statut, jugé trop libéral par le gouvernement, notamment vis-à-vis des réfugiés espagnols dont le nombre pousse les autorités à les considérer d'abord comme des migrants économiques⁵¹. Gérard Noiriel parle alors de « toute-puissance des instances nationales »⁵² en matière d'octroi du droit d'asile. Cette évolution significative permet de relever que l'action associative, à partir de la ratification de la Convention de 1951, est désormais circonscrite aux questions d'accueil et de prise en charge des réfugiés. Les pouvoirs publics cherchent à résorber la question de l'asile ; par conséquent, les organismes communautaires sont dissouts au profit d'un organisme public, l'OFPRA, laissant les seules associations humanitaires comme le Secours catholique ou la Cimade œuvrer dans ce domaine. Cette évolution marque aussi la disparition des demandeurs d'asile au sein du

⁵⁰ Catherine Gousseff, 1996, *op.cit.*, p. 18.

⁵¹ Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, p. 144.

⁵² Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, p. 151.

mouvement associatif, qui deviennent dès lors des bénéficiaires des organismes caritatifs.

La politique d'accueil des demandeurs d'asile au lendemain de l'adoption et de la ratification de la Convention de 1951 résulte donc d'une évolution institutionnelle, dans un contexte où les pouvoirs publics ont à la fois cherché à résoudre la situation incertaine des étrangers sur le territoire français et assurer leur devoir de bienfaisance. Mais le renforcement des « égoïsmes nationaux » ainsi que l'amplification et la pérennisation du phénomène de l'exil ont amené les organisations internationales à réagir, en lien avec les associations.

Les organisations caritatives, dans l'entre-deux guerres et jusqu'au début des années 1970, ont relayé les pouvoirs publics pour le secours apporté aux exilés, mais ont aussi développé et diversifié leurs activités en faveur de la promotion du droit d'asile et dans la prise en charge des réfugiés. A côté de la politique de secours conduite par les pouvoirs publics, ces organisations ont donc approfondi et défendu leur propre conception du droit d'asile, qui s'est manifestée dans leur participation à la définition de ce droit. Ce sont donc deux systèmes de charité publique qui coexistent, mais un "positionnement" associatif s'affirme dès cette période.

Toutefois, l'action des associations est rapidement encadrée et limitée à la prise en charge humanitaire des réfugiés, d'une part sous l'influence de la tutelle publique sur certaines associations comme le SSAE, et d'autre part à travers le retrait des compétences associatives en matière d'octroi du droit d'asile. Dès lors, l'émergence du droit d'asile fait apparaître une tension structurante au sein du mouvement associatif et dans ses relations avec les pouvoirs publics, animée par la dissociation de la prise en charge sociale des réfugiés et la question de la définition du statut.

Chapitre 2 : Emergence et institutionnalisation d'une politique publique de l'asile

Deux évolutions parallèles marquent l'évolution du secteur associatif au début des années 1970 : d'une part, la demande d'asile augmente à la suite de l'arrivée de réfugiés en provenance d'Amérique du Sud et d'Asie, donnant naissance à une véritable politique publique ; d'autre part, la création de France Terre d'Asile fait entrer la question de l'asile dans le champ des associations de solidarité.

Section 1 : Les associations dans la création du Dispositif National d'Accueil

Pour faire face à ses obligations internationales, et dans la continuité de ses relations avec les associations que nous avons aperçues précédemment, le gouvernement confie la gestion de l'arrivée des réfugiés et leur prise en charge à ces mêmes organismes. L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile est alors vue comme une situation temporaire et les arrivées restent encore largement sous le contrôle de l'Etat.

1. Réfugiés des dictatures rouges et noires : vers une prise en charge des réfugiés

De la fin de la Seconde Guerre Mondiale à 1954, la politique d'accueil des réfugiés est donc liée au travail des associations et de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés (OIR) puis du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR). Elle est par la suite coordonnée par le SSAE, en lien avec le Comité interministériel. En 1967, un protocole signé à New-York fait disparaître les limitations géographique et temporelle de la Convention de 1951. Malgré l'entrée en vigueur du protocole en 1971, le nombre de personnes inscrites à l'OFPRA décroît jusqu'en 1972⁵³. Les personnes qui

⁵³ Y compris de manière artificielle, en raison de la méconnaissance des décès, et surtout des sorties du territoire. De même, de nombreux réfugiés ne sont pas déclarés comme tels à la Libération. On estime à 109 000 le nombre de réfugiés en 1972 ; Luc Legoux, 1992, « Statistiques des flux de réfugiés depuis la création de l'OFPRA », in OFPRA, 1992, *op. cit.*, p. 391.

souhaitent bénéficier d'une protection de la France sont alors autorisées à séjourner et mises en possession d'une autorisation de travail de six mois, dans l'attente de la délivrance d'un certificat de réfugié dispensant d'une autorisation de travail. A cette période, « la tradition d'accueil de la France aux réfugiés s'est traduite par le fait d'accorder, en règle générale, l'asile à toute personne qui sollicite le statut de réfugié et qui prétend remplir les conditions pour être reconnue comme tel »⁵⁴.

Le coup d'Etat au Chili en 1973 change radicalement la donne puisqu'il provoque l'arrivée en France de près de 10 000 réfugiés d'Amérique du Sud entre 1973 et 1981. De même, l'arrivée de réfugiés en provenance du Sud-Est asiatique, les boat-people, qui fuient la guerre du Viêt-Nam, fait plus que tripler le volume de la demande d'asile entre 1974 et 1975, en raison de la chute de Saïgon, passant de 1 891 à 6 234 demandes en 1975 et 14 797 demandes en 1976. Plus de 4 500 personnes en provenance d'Asie obtiennent le statut de réfugié cette année-là, et 16 747 réfugiés asiatiques sont inscrits au registre de l'OFPRA l'année suivante⁵⁵. Il faut alors relever que les arrivées en provenance d'Indochine bénéficient d'un accord préalable des autorités françaises ; leur rapatriement en France est organisé par les pouvoirs publics et le statut de réfugié leur est systématiquement délivré. La demande d'asile augmente progressivement jusqu'en 1976 puis se stabilise entre 15 000 et 20 000 arrivées par an jusqu'au milieu des années 1980.

Dans ces conditions, la politique d'accueil des demandeurs d'asile se limite d'abord à une prestation de secours, l'« aide à la subsistance », mise en place en 1950 pour les réfugiés sans emploi, et dont la gestion est confiée au SSAE. Des prestations supplémentaires peuvent également être allouées par le SSAE en cas de détresse. Le développement de « corps intermédiaire » que sont le Haut-Comité aux Réfugiés et le SSAE en France, amène rapidement une amélioration de l'offre faite aux réfugiés, soutenue en ce sens par les pouvoirs publics. Le HCR finance ainsi, à partir de 1963, une centaine de logements issus du parc d'Habitations à Loyer Modéré (HLM) et gérés par le SSAE, réservés aux réfugiés qui ne peuvent justifier des ressources ni des conditions de résidence pour y accéder. De même, un Fonds d'Installation Local pour les Réfugiés (FILOR) est créé conjointement par le HCR et le Ministère des Affaires sociales en 1967 pour venir en aide aux réfugiés, en leur permettant par exemple

⁵⁴ Jacqueline Costa-Lascoux, 1986, « Les politiques d'admission des étrangers dans plusieurs Etats européens », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 2 n°1, sept. 1986, p.194.

⁵⁵ Jacqueline Costa-Lascoux, 1987, *op. cit.*, p.247.

d'accéder à une formation ou en aidant l'entrée dans un logement⁵⁶. L'action des pouvoirs publics se limite par ailleurs à encadrer le droit au séjour et le droit au travail des réfugiés, en conformité avec les dispositions prévues par la Convention de 1951⁵⁷.

La politique d'accueil des demandeurs d'asile relève donc jusqu'au début des années 1970 de l'extension des activités des associations « auxiliaires », organismes annexes de l'Etat, soutenus financièrement par le HCR et encouragés par l'Etat, relayée par les associations caritatives. Le SSAE devient ainsi, après la seconde guerre mondiale, une association « ayant fait l'objet d'une attraction administrative », telle que définie par Pierre Rosanvallon comme les « associations dont les fonctions d'avant-garde expérimentale ont conduit à une mise en orbite progressive de l'action administrative »⁵⁸. A défaut de politique publique, les dispositifs d'aide aux réfugiés se diversifient et se multiplient, dans un contexte où les statuts de demandeur d'asile et de réfugié se confondent encore, au point que l'OFPRA ne distingue pas encore le nombre de demandes et le nombre d'accords dans ses statistiques. A cette période, la demande d'asile provient essentiellement d'Europe ou relève du mandat du HCR, comme les réfugiés égyptiens depuis la fin des années 1950⁵⁹.

2. La structuration du réseau associatif d'aide aux demandeurs d'asile

La création de France Terre d'Asile (FTDA) en 1971, à l'initiative d'intellectuels issus de la Résistance et par plus de 25 associations parmi lesquelles la Cimade et le Secours catholique notamment, annonce le développement d'un réseau associatif d'aide aux demandeurs d'asile qui va permettre la mise en œuvre de la politique publique de l'asile.

France Terre d'Asile illustre la conversion des associations caritatives en associations de solidarité, puisqu'elle est initialement financée par la Cimade⁶⁰ mais

⁵⁶ Jacqueline Costa-Lascoux, 1987, « Insertion sociale des réfugiés et demandeurs d'asile en Europe », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol.3 n°4, 4^{ème} trimestre, p. 154.

⁵⁷ La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés prévoit en son article 24 que « Les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux » en matière d'accès au marché du travail et à la sécurité sociale.

⁵⁸ Pierre Rosanvallon, 2004, *Le modèle politique français*, Le seuil, p. 419.

⁵⁹ OFPRA, 1992, *op.cit.*, p. 397.

⁶⁰ Adeline Claude, 2004, *Droit d'asile et action collective : l'exemple de la Coordination française pour le droit d'asile*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du DEA « Droits de l'homme et libertés publiques », Université Paris X – Nanterre, sous la direction de Danièle LOCHAK, p. 20.

est constituée en association non confessionnelle, et refuse dans le même temps de se voir octroyer le rôle d'organisme auxiliaire de l'Etat en refusant de gérer directement des centres d'accueil sous financements publics. FTDA plaide pour que soit mis en place un service public de l'Etat, entièrement financé par les pouvoirs publics, d'aide aux réfugiés. Cette structure est jusque là inédite puisque les associations qui composent cette plateforme n'ont pas pour objet social la seule aide aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. De plus, elle revendique son appartenance républicaine au détriment de l'aide sociale apportée par les associations humanitaires à caractère confessionnel⁶¹. La création de France Terre d'Asile marque ainsi le passage d'une solidarité traditionnelle – exercée par les associations confessionnelles – à une solidarité démocratique s'attachant à la défense des droits positifs, que les pouvoirs publics doivent s'attacher à satisfaire. Elle est « un processus d'innovation institutionnelle indissociable de la modernité [...], selon J-L. Laville, qui alimente une conception de l'action publique dans laquelle les pouvoirs publics sont responsables de l'instauration de droits »⁶². France Terre d'Asile s'impose ainsi comme « animatrice et coordinatrice du dispositif », exercice d'une mission de service public, tandis que les associations caritatives qui œuvraient jusque là circonscrivent leur action à la prise en charge humanitaire des réfugiés. Issue du réseau associatif préexistant d'aide aux demandeurs d'asile et partenaire privilégié des pouvoirs publics, France Terre d'Asile devient « un médiateur » entre l'Etat et les organismes privés⁶³, au sens où l'entend Robert Lafore, dont le rôle est de « porter les représentations dans l'espace public, en nouant notamment des relations avec les acteurs politiques [...] et, ce faisant, établit un ensemble institutionnel qui se veut cohérent »⁶⁴.

Le réseau d'aide aux demandeurs d'asile se structure donc par l'affirmation claire des rôles de chacun des acteurs de l'asile, mais également autour des coordinations inter-associatives qui sont mises en places à cette période.

⁶¹ Eloïse Dufour, « Comment s'est constituée historiquement et comment a évolué récemment le rôle de France Terre d'Asile (FTDA) dans le dispositif national d'accueil ? », in *Recueil Alexandries*, Collections Synthèses, novembre 2006. <http://www.reseau-terra.eu/article544.html>

⁶² Jean-Louis Laville, 2010, « La dimension politique des associations », in Robert Lafore (dir.), 2010, *Faire Société, les associations par temps de crise*, Dunod, Paris, p. 44.

⁶³ Eloïse Dufour, *op.cit.*, p.3.

⁶⁴ Robert Lafore, 2010, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », in *Informations sociales*, 2010/6, n°162, pp. 67-68.

L'analyse d'Adeline Claude sur la création et l'évolution de la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA)⁶⁵ souligne la convergence de l'action des associations d'aide aux réfugiés à cette période : elle relève notamment la création de groupements inter-associatifs destinés à favoriser le dialogue avec les pouvoirs publics dans la gestion du Dispositif National d'Accueil (DNA). Ainsi, la Coordination réfugiés créée en 1975, et qui rassemble les cinq associations délégataires du DNA, est reconnue par les pouvoirs publics avec lesquelles elle se réunit au sein d'un Comité de liaison. Elle est chargée de faire connaître l'actualité de l'asile et d'apporter son expertise du terrain à ses interlocuteurs publics. Elle intervient notamment en élaborant des documents pour son réseau professionnel – un Guide pratique du réfugié par exemple – ou en organisant, en 1997, un intense plaidoyer en faveur de la reconnaissance et la prise en charge des mineurs isolés demandeurs d'asile. A en croire P. Henry, directeur de France Terre d'Asile, ce système a fonctionné pendant trente ans, période pendant laquelle le réseau associatif d'aide aux demandeurs d'asile conservait, approximativement, la même structure : « La Coordination réfugiés, ce n'était que des associations gestionnaires, et donc il y avait des objectifs communs »⁶⁶. La Coordination donne également naissance à des délégations régionales telles que la Coordination Ile-de-France, qui survit aujourd'hui sous l'appellation Groupe Asile Ile-de-France, ce qui lui permet d'intégrer d'autres acteurs associatifs, non gestionnaires du dispositif d'accueil, comme Amnesty International ou le Groupe Accueil et Solidarité. Cette structuration du réseau associatif d'aide aux demandeurs d'asile se manifeste en particulier par sa capacité d'opposition aux décisions institutionnelles, et elle obtient en 1986 le retrait d'un projet de loi visant la transformation de centres provisoires d'hébergement en « centres de premier accueil », destinés à accueillir des demandeurs d'asile pour une durée de deux mois⁶⁷. Elle exprime également des positions communes sur le recours suspensif ou l'accès des demandeurs d'asile à la procédure⁶⁸. Parallèlement à la Coordination réfugiés, vingt-trois associations, dont le Groupe d'Information et de Soutien aux Travailleurs Immigrés (GISTI), la Cimade ou Amnesty International, créent en 1977 la Commission de sauvegarde du droit d'asile, animée également par

⁶⁵ Adeline Claude, 2004, *op.cit.*, pp. 25-28.

⁶⁶ Entretien n°4.

⁶⁷ Adeline Claude, *op.cit.*, p. 22.

⁶⁸ Entretien n°4.

les milieux intellectuels et universitaires⁶⁹, qui « a construit l'exclusivité de l'asile dans sa conception juridique » notamment au sein du Conseil d'Etat⁷⁰. La reconnaissance institutionnelle et l'autonomisation idéologique du réseau associatif d'aide aux demandeurs d'asile conduisent bien à faire des associations des acteurs majeurs de la politique publique de l'asile.

Section 2 : l'institutionnalisation du dispositif

La mise en place du Dispositif National d'Accueil inscrit les associations dans un rapport nouveau avec les pouvoirs publics. En outre, leurs missions comme leurs financements transforment le paysage associatif et modifient la structure même des organismes gestionnaires de cette politique publique.

1. La politique publique de l'asile : le Dispositif National d'Accueil par convention avec l'Etat

Face à l'afflux de réfugiés en provenance d'Amérique du Sud, et pour satisfaire à leurs engagements internationaux, les pouvoirs publics se voient dans l'obligation de mettre en place un dispositif spécifique de premier accueil des réfugiés arrivant sur le territoire français en 1973. Mais c'est bien à l'initiative des associations de défense du droit d'asile, à en croire J-P. Massé⁷¹, que les premières mesures sont mises en places. Les responsables associatifs plaident alors pour que l'article 185 du Code de la santé publique, de la famille et de l'aide sociale – prévoyant l'hébergement provisoire de personnes sortant d'établissements hospitaliers ou de rééducation et en situation de fragilité au regard de l'hébergement et de l'emploi – soit étendu aux ressortissants chiliens ou en provenance de ce pays. Des instructions sont donc données en ce sens aux préfets par le Ministère de la Santé publique et de la sécurité sociale. Les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) visés par l'article 185 du Code sont donc – provisoirement – ouverts aux réfugiés d'Amérique du Sud, dont le

⁶⁹ Frédéric Tiberghien, François Julien-Lafferrière en sont notamment membres. Entretien n°2.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Jean-Pierre Massé, 1996, « L'intégration progressive des réfugiés européens dans le dispositif d'accueil », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 1996, n°44, p. 63.

suivi est confié à un Comité de coordination pour l'accueil des réfugiés du Chili regroupant notamment la Cimade, le Secours catholique et l'association France Terre d'Asile, créée deux ans plus tôt et chargée de la gestion du personnel dans 30 CPH en 1974, permettant l'accueil de 6 000 personnes. Outre l'initiative, les associations détiennent donc également la gestion du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, lequel préfigure une politique publique de l'asile.

Par une Convention du 7 juillet 1975, le Secrétaire d'Etat à l'Action sociale étend le mandat de France Terre d'Asile à l'accueil de réfugiés en provenance du Cambodge, du Laos et du Viêt-Nam. Par ailleurs, l'article 185 du Code de la santé publique est modifié par un décret du 15 juin 1976 précisant les publics accueillis en Centre d'hébergement provisoire et sa portée est étendue à tous les réfugiés, quelle que soit leur origine, en vue de leur insertion en France. Ces deux textes pérennisent le dispositif mis en place pour les réfugiés d'Amérique du Sud et définissent les contours d'un Dispositif National d'Accueil pour les réfugiés de toutes origines. De plus, aux termes de la Convention passée avec l'Etat en 1975, l'association France Terre d'Asile (FTDA) tient le secrétariat de la Commission Nationale d'Accueil, chargée de la répartition et de l'attribution des places dans les Centres d'hébergement provisoire, sous l'égide de la Direction des Populations et des migrations du Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement. FTDA assure en outre l'acheminement des demandeurs d'asile du lieu de premier accueil, les Centres de transit, vers les CPH ainsi qu'une mission de conseil auprès des services déconcentrés de l'Etat⁷².

Le 30 mai 1975, un protocole d'accord définissait déjà la répartition des tâches entre les associations préoccupées par la question du droit d'asile : France Terre d'Asile coordonne le dispositif d'accueil ; le SSAE et le Secours catholique prenaient en charge les réfugiés n'ayant pas eu accès au Dispositif National d'Accueil ; la Croix-Rouge assure une présence auprès des demandeurs d'asile à la frontière et des mineurs isolés réfugiés ; la Cimade dispense de son côté l'apprentissage du français puis entre dans les centres de rétention à partir de 1984⁷³. C'est ce protocole qui donne naissance à la Coordination réfugiés.

Par ailleurs, les associations contribuent à préciser les contours d'un dispositif d'accueil garanti par les pouvoirs publics en obtenant en 1975 que les demandeurs

⁷² Jean-Pierre Massé, 1996, *op.cit.*, p. 65.

⁷³ Entretien n°2.

d'asile puissent bénéficier de 240 heures de cours de français accordées également à tous les étrangers présents sur le territoire ; en 1979, elles obtiennent l'extension de l'allocation d'insertion créée en 1976 aux demandeurs d'asile et aux réfugiés n'ayant pu bénéficier d'un hébergement dans le dispositif d'accueil⁷⁴.

Aux yeux de Robert Lafore, la politique sociale est la rencontre entre « la diversité du monde social exprimé par le pluralisme associatif et l'homogénéité d'ensemble de l'action collective dont sont garanties la loi et la puissance publique »⁷⁵. Dès lors, le Dispositif National d'Accueil consacre bien la mise en place d'une politique publique, concrétisée par la médiation associative auprès des pouvoirs publics, à travers France Terre d'Asile et le Comité de liaison, et sa mise en œuvre opérationnelle, conduite par les membres de la Coordination réfugiés sous financements publics.

2. « Le système de 1985 »

Dès le début des années 1980, le Dispositif National d'Accueil est remis en cause par le mouvement associatif lui-même. Alors que les demandeurs d'asile arrivent de plus en plus nombreux en France par voie terrestre, l'accueil centralisé à Paris, par la Croix-Rouge à Roissy et au sein du centre de transit FTDA de Créteil, perd de sa pertinence. Ainsi en 1982, le Secours Catholique, le SSAE, la Cimade, l'Entraide protestante, le Centre Pierre Valdo et la Sonacotra s'associent pour créer le Comité Rhodanien pour l'Accueil des Réfugiés et la Défense du Droit d'Asile (CRARDDA), en transformant 40 lits d'un foyer de la Sonacotra en CPH, ce qui lui permet également d'engager des salariés dédiés à la gestion du Centre. Ils décident également de créer une Commission locale d'admission sur le modèle du Dispositif National d'Accueil en 1983, en vue d'orienter eux-mêmes vers les centres d'accueil et d'assurer l'information des demandeurs d'asile qui se présentent spontanément dans leurs permanences⁷⁶. Malgré des tensions avec FTDA, qui accepte mal la remise en

⁷⁴ Jacqueline Costa-Lascoux, 1987, *op. cit.*, p. 154.

⁷⁵ Robert Lafore, 2010, *op.cit.*, p 67.

⁷⁶ Magali Santamaria, 2002, *La mise en œuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause. L'exemple de la politique d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile par l'association Forum Réfugiés*, mémoire présenté en vue de l'obtention du DEA « Sciences politiques

cause du dispositif, le soutien manifesté à cette initiative par les pouvoirs publics locaux achève la construction du dispositif d'accueil.

Le signe le plus évident de l'achèvement de la construction du dispositif d'accueil et de son institutionnalisation apparaît au cours des années 1980 dans la normalisation des pratiques administratives et la reconnaissance des droits attachés aux statuts respectifs de réfugié et de demandeurs d'asile. D'une part, le droit au travail, formalisé par décret en 1975, est systématisé par la loi de 1981, et la loi de 1984 ouvre la délivrance de plein droit d'une carte de dix ans aux réfugiés statutaires. D'autre part, une circulaire du 17 mai 1985 unifie les pratiques préfectorales en précisant les conditions de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour assortie de l'autorisation de travail aux demandeurs d'asile. Ces mesures concourent à mettre en place « le système de 1985, [...], organisé autour de règles unifiées ouvrant des droits économiques et sociaux minimaux qui permettaient de trouver les moyens de vivre de manière autonome »⁷⁷, avec pour conséquences la réduction de 5500 à 2500 places le nombre de places dans le dispositif à la fin des arrivées de réfugiés par quotas.

L'augmentation progressive de la demande d'asile jusqu'au milieu de années 1980 fait apparaître des premiers constats dans le dispositif d'accueil des réfugiés : l'influence des délais d'instruction des demandes sur la précarité des conditions de vie des demandeurs d'asile ou le niveau parfois élevé d'insertion de demandeurs d'asile déboutés après plusieurs années de procédure. L'institutionnalisation du dispositif de 1985 se manifeste donc par la prise en compte des « déboutés de l'asile » dans la politique publique, traitée d'abord par la réforme de l'OFPRA en 1985, qui vise à raccourcir les délais d'examen des demandes – autrement dit, affirmer que le dispositif n'a pas vocation à favoriser l'intégration des demandeurs d'asile – et par la circulaire de 1987 qui demande aux préfets d'examiner les moyens de régulariser les demandeurs déboutés. Ces deux mesures témoignent d'un achèvement du dispositif en ce sens qu'elles précisent que les déboutés de l'asile ne sont et ne doivent pas être bénéficiaires de la politique publique de l'asile. Elle pose ainsi les jalons de ce qui sera « la crise de l'asile » en définissant les limites de la prise en charge des demandeurs dans le dispositif, sans apporter de réponse à ceux qui en sortent, si ce n'est la voie de la régularisation qui émaillera les années 1990. Il y a là un

comparatives », IEP d'Aix-en-Provence, sous la direction de M. Christophe Traini, p. 27.

⁷⁷ Olivier Brachet, 2002, « La condition du réfugié dans la tourmente de la politique d'asile », in *Les frontières du droit d'asile*, n°1238, juillet-août 2002, p. 54.

achèvement du dispositif d'accueil, parallèlement à une « non-réponse » politique au problème des déboutés qui prendra toute son ampleur à partir de 1989⁷⁸.

3. La consolidation des rapports avec les pouvoirs publics

La gestion associative de l'accueil des demandeurs d'asile constitue une exception dans les pays d'accueil de l'Union européenne, à en croire l'administration⁷⁹. Peut-on pour autant parler de « cogestion » ? Les associations d'aide aux demandeurs d'asile avaient jusque là occupé le terrain de l'asile dans le champ humanitaire, mais la mise en place du dispositif d'accueil leur donne un pouvoir accru en matière de gestion des exilés. Les dirigeants associatifs parlent cependant davantage de « co-construction » de l'action publique leur action demeurant de fait contrainte par l'évolution générale des politiques migratoires.

La crise de l'asile, et la réforme de 1991 qui en découle, sont les principales illustrations de la limite du rôle associatif dans la construction de l'action publique puisqu'elles vont profondément transformer les positionnements associatifs et les rapports des associations avec les pouvoirs publics. Néanmoins, c'est bien la « co-construction » de la politique publique de l'asile qui anime alors les rapports entre pouvoirs publics et associations dans le domaine de l'asile à cette période.

Le rôle de conseil dévolu à France Terre d'Asile auprès des pouvoirs locaux dans la gestion du dispositif et l'attribution des places, ainsi que la décentralisation du dispositif sous la pression du CRARDDA, amènent les organismes gestionnaires de la politique d'accueil à se rapprocher des pouvoirs publics à un niveau plus local. Face aux orientations données en haut lieu par la Direction des populations et des migrations au Ministère des Affaires sociales, c'est bien dans leurs relations avec l'administration territoriale que les associations gestionnaires manifestent leurs rapports avec les pouvoirs publics. La commission locale d'admission, dans le Rhône, est l'illustration la plus concrète de ce dispositif, entre associations et pouvoirs publics. « Les associations et la DDASS sont constamment en contact. A l'origine, l'intervention de la DDASS se limitait à l'offre d'hébergement et de prise en charge sociale des demandeurs d'asile qui en faisaient la demande par le contrôle et le

⁷⁸ Olivier Brachet, 2002, *op.cit.*, p. 54.

⁷⁹ Entretien n°5.

financement des structures d'hébergement » écrit ainsi L. Milliat à l'issue d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans l'agglomération lyonnaise⁸⁰. Et M. Santamaria de conclure que « le gouvernement, la DPM, tous encouragent les services déconcentrés à collaborer avec les associations locales, dans la mesure où elles disposent de connaissances et de compétences beaucoup plus approfondies que les services publics eux-mêmes »⁸¹. La coopération entre associations et pouvoirs publics est alors encouragée par une directive du Ministère des Affaires sociales, en 1999, invitant les organes déconcentrés à « mobiliser localement l'ensemble des partenaires (élus, administrations et associations) et des dispositifs (associations, CHRS, urgence, CCAS, ASE...) en mettant au besoin en place des solutions innovantes avec le concours éventuel de la DPM »⁸².

⁸⁰ Laurent Milliat, 2002, *L'accueil des demandeurs d'asile, la politique dissuasive de la France*, Mémoire IEP de Grenoble, sous la direction de Mme Danièle Demoustier, p. 89.

⁸¹ Magali Santamaria, 2002, *op.cit.*, p. 77.

⁸² Circulaire DPM/CI 3 n° 99-399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil (DNA) des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Chapitre 3 : Les associations dans la crise de l'asile

La mise en place du Dispositif National d'Accueil a déterminé le rôle central des associations dans le champ de l'asile pour les trente années à venir. Cette organisation a cependant rapidement fait naître des tensions au sein du mouvement associatif et l'évolution de la structure de la demande d'asile, sous l'effet de l'augmentation des flux spontanés, a profondément transformé les pratiques administratives et associatives.

Section 1 : Crise de l'asile et pratiques institutionnelles

1. « La crise de l'asile »⁸³

Dès 1977, le profil géographique des demandeurs d'asile se diversifie. Des Tamouls du Sri-Lanka arrivent dès la fin de l'année 1976, puis la demande d'asile d'origine africaine croît régulièrement à partir de 1979, avec l'arrivée d'Ethiopiens fuyant le nouveau régime marxiste en place. Des demandeurs d'asile arrivent également d'Angola, du Congo-Zaïre, de Guinée, mais aussi des réfugiés en provenance d'Haïti, ou encore des Afghans fuyant l'invasion communiste et des Iraniens à la suite de la révolution islamique. L'OFPRA recueille 22 471 demandes d'asile en 1982, 28 925 en 1985, et 61 422 en 1989. Surtout, à l'arrêt des quotas de réfugiés en provenance d'Asie du Sud-Est se substituent les arrivées spontanées aux frontières – 70% en 1986 – et les points d'entrée se multiplient. Les demandeurs d'asile ne sont plus seulement accueillis à Roissy mais en tous points du territoire, et doivent toujours se déclarer au centre de transit de France Terre d'Asile à Créteil. Dès 1976, mais plus nettement à partir de 1980, l'écart entre les courbes de la demande d'asile et le taux d'accord se creuse ; la tendance s'inverse à partir de 1984 et le taux d'accord tombe en-dessous de 50% en 1985, 28% en 1989, 16% en 1990⁸⁴.

On distingue traditionnellement deux phases dans l'évolution de la demande d'asile à cette période, qui explique cet écart croissant. L'augmentation de la

⁸³ Luc Legoux, 1995, *La crise de l'asile politique en France*, Les Etudes du Ceped, Ceped, 262 p.

⁸⁴ OFPRA, 1992, *op.cit.*, p. 385.

demande, de 1975 à 1984, traduit l'arrivée des ressortissants d'Asie du Sud-Est et d'Amérique du Sud. Pour l'essentiel, ces arrivées sont autorisées par quotas et des visas d'entrée leur ont été délivrés par les autorités diplomatiques françaises ; ainsi, le statut de réfugié leur est quasi-systématiquement octroyé, tandis que les autres nationalités, encore minoritaires, se voient opposer davantage de refus. L'octroi du statut est restreint « aux seules personnes persécutées par leur pays d'origine et n'ayant pas de pays de premier asile ». Le fort taux d'accord masque alors « l'évolution très restrictive pour les autres nationalités pendant près de dix ans ».

Dans une seconde phase, sous l'effet de la diversification de l'origine des réfugiés, la demande d'asile croît fortement jusqu'en 1984-85, puis connaît un pic historique en 1989, culminant à plus de 60 000 demandes. Le retrait du statut dérogatoire accordé aux réfugiés du Sud-Est asiatique fait également s'effondrer le taux de reconnaissance du statut, malgré des évolutions notables dans la jurisprudence de la Commission de recours des réfugiés, qui reconnaît en 1983 les auteurs de persécutions non-étatiques encouragées ou tolérées par l'Etat. Enfin, les délais d'examen des demandes s'allongent, atteignant parfois trois à quatre ans.

Cette situation crée les conditions d'une véritable « crise » de l'asile en ce sens qu'elle aboutit à l'émergence d'une population de plus en plus importante de « déboutés de l'asile » qui ne rentre plus dans le dispositif de droit commun et dont la seule issue sera le retour dans le pays d'origine ou la régularisation administrative. Cette première secousse conduit à recomposer le dispositif national d'accueil et bouleverser la structure associative d'aide aux demandeurs d'asile. Certains auteurs, comme Jérôme Valluy, parlent ainsi de « retournement de l'asile », pour qui l'inversement des taux d'accords et de rejets fait passer les exilés, d'abord considérés comme des victimes, pour des coupables⁸⁵.

2. Les effets de la crise de l'asile sur le Dispositif National d'Accueil : la théorie de la dissuasion

L'augmentation des arrivées spontanées de demandeurs d'asile au détriment des arrivées de réfugiés bénéficiant d'un accord préalable des autorités françaises

⁸⁵ Jérôme Valluy, 2009, *Rejet des exilés, le grand retournement du droit d'asile*, Terra, Editions du Croquant, Clamecy, p.14.

accentue la distinction entre demandeurs d'asile et réfugiés ; les organismes de détermination du statut, dont les moyens sont relevés en 1984-85 puis en 1990, ne parviennent pas à faire face à l'évolution de cette demande. La situation des réfugiés en France se caractérise alors par « un ensemble original et diversifié de mesures mais dont la mise en œuvre n'a pas suivi, matériellement, l'accroissement du nombre de demandes »⁸⁶. Concrètement, les délais de traitement des demandes par l'OFPRA et la CRR s'allongent, le manque de logements pour les réfugiés se fait sentir. Plus généralement, « cette nouvelle donne a heurté de plein fouet le dispositif d'accueil. Il a été mis en faillite par l'arrivée des flux transfrontaliers terrestres et puis il a révélé que l'asile, ce n'était pas que le Conseil d'Etat, c'était aussi les préfectures, et 36 préfectures, c'est 36 asiles différents »⁸⁷. J. Costa-Lascoux relève à ce titre des difficultés croissantes d'accès en amont à la procédure d'asile, en particulier dans le renouvellement des autorisations provisoires de séjour qui donnent droit aux prestations attachées à la qualité de demandeur d'asile⁸⁸.

Les effets les plus notables de la crise de l'asile sont les restrictions apportées par les gouvernements en matière de droit sociaux, qui amènent à recomposer le dispositif d'accueil : la circulaire « Cresson » du 26 septembre 1991⁸⁹ retire le droit au travail aux demandeurs d'asile. Ces derniers dépendent donc désormais pour leur subsistance des seules aides d'Etat, l'hébergement dans le DNA ou l'allocation d'insertion, devenue allocation d'attente. Parallèlement, pour pallier au retrait de ce droit, le DNA est refondé autour de la distinction entre demandeurs d'asile, qui peuvent bénéficier d'un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), et réfugiés, hébergés en CPH, tandis que des centres de transit permettent d'assurer un « pré-accueil » en vue de l'orientation d'un demandeur en CADA⁹⁰. La circulaire précise également les critères d'admission en CADA, fonction de l'urgence sociale dans laquelle se trouvent les demandeurs. Par ailleurs, tous les auteurs s'accordent sur les effets de ces mesures en termes de dégradation des conditions de vie pour les demandeurs d'asile : avec la création de 2500 places de CADA, pour plus de 47 000 demandeurs en 1991, les nouveaux arrivants « sont objectivement

⁸⁶ Jacqueline Costa-Lascoux, 1987, *op.cit.*, p. 155.

⁸⁷ Entretien n°2.

⁸⁸ Jacqueline Costa-Lascoux, 1987, *op.cit.*, p.251.

⁸⁹ Circulaire du 26/09/199111 relative à l'autorisation de travailler pour les personnes demandant le statut de réfugié.

⁹⁰ Circulaire n°91-22 du 19/12/1991 relative à la réorganisation du Dispositif National d'Accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile.

incapables de survivre par des procédés légaux »⁹¹. Par ailleurs, le bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL) et des allocations familiales pour les demandeurs d'asile est également retiré en 1989.

La réforme du Dispositif National d'Accueil constitue l'une des composantes d'un arsenal de mesures « dissuasives et restrictives »⁹² selon les termes de Luc Legoux, visant à ramener le nombre de demandes d'asile au seuil du milieu des années 1980. Luc Legoux évoque notamment, tour à tour, les dispositions prises dans ce sens : dissuasion « positive », consistant à accélérer le traitement des demandes par les organismes de détermination du statut, dissuasion « négative » à travers le durcissement de l'accès au territoire. Les moyens de l'OFPRA et de la CRR sont considérablement augmentés en 1990 – le nombre de décisions prises par l'OFPRA triple entre 1989 et 1990 – ramenant la durée de procédure de plusieurs années à quelques mois. Le régime des visas introduit, par les accords de Schengen en 1991, les sanctions financières pour les transporteurs aériens (circulaire de juin 1993) ou encore la légalisation des zones d'attentes par la loi du 6 juillet 1992. Conséquence des ces mesures, la demande d'asile tombe à 20 400 en 1995 et 17 400 en 1996.

3. Les effets de la crise de l'asile sur les discours et les pratiques institutionnelles

L'évolution de la demande d'asile jusqu'en 1989 fait évoluer les pratiques administratives ainsi que les discours politiques : alors qu'on ne distingue pas encore le réfugié du demandeur d'asile au début des années 1980, « l'explication officielle de l'accroissement des demandes d'asile est basée sur la notion de détournement de procédure »⁹³ ; la procédure d'asile permet en effet de se maintenir sur le territoire pendant plusieurs années, avec des possibilités d'insertion en cas de décision finale de rejet de la demande. Luc Legoux insiste également sur les limites de cette analyse, qui ne saurait expliquer seule la hausse de la demande : évolution de la situation internationale, migrants antérieurement en situation irrégulière ou présents sous couvert d'autres titres de séjour, creux des demandes ou augmentation continue après 1989 pour certaines nationalités. Quoiqu'il en soit, les acteurs associatifs s'accordent

⁹¹ Olivier Brachet, 2002, *op.cit.*, p.55.

⁹² Luc Legoux, 1999, « La remise en cause du droit d'asile en France », in Jean-Yves Marchal et André Quesnel (dir.), 1999, *Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte*, Paris, p. 77.

⁹³ Luc Legoux, 1999, *op.cit.*, p.73.

pour constater une évolution des discours politiques et médiatiques à l'égard des demandeurs d'asile : du demandeur d'asile qui cherche à détourner la procédure d'asile à des fins de migration économique depuis l'arrêt de l'immigration de travail, on passe à la dialectique du « faux réfugié », usurpateur d'identité. Le directeur du conseil d'administration de l'OFPRA parle ainsi en 2002 de « généralisation de la fraude documentaire », statut obtenu « à la faveur de déclarations frauduleuses », « défaut de coopération des demandeurs », « demandeurs d'asile ou se prétendant tels »⁹⁴. Si on ne peut réduire les discours décrédibilisant à l'égard de l'asile à la seule décennie 1990⁹⁵, il faut néanmoins relever l'émergence d'une attention continue à « faire baisser la demande » qui trouve une résonance particulière dans cet ensemble de mesures et de pratiques.

Les auteurs analysent plus couramment la crise de l'asile et l'inversion des taux d'accord et de rejet à la lumière d'une interprétation restrictive de la Convention de Genève. L'OFPRA refuse alors d'admettre les persécutions liées à des situations de violence généralisée ou de guerre civile ainsi que les auteurs de persécutions non-étatiques si l'Etat n'est pas directement impliqué ; l'existence d'un pays de premier asile constitue également un motif de rejet d'une demande de protection internationale⁹⁶. Sous le pseudonyme de Jacques François, le directeur général de l'OFPRA admet lui-même la confusion des motifs – persécutions – et des causes – le choix d'un pays d'accueil économiquement développé – de l'exil de la part de ses agents, dans l'octroi ou le rejet des demandes⁹⁷.

Enfin, Alexis Spire montre à son tour l'intégration de ces normes et des ces discours par les agents de l'administration. Dans *L'asile au guichet*, il met en relief les pratiques par lesquelles les agents considèrent comme fraudeurs les demandeurs d'asile démunis de documents non-exigibles, « faute d'être en mesure de distinguer ce qui relève de règles de droit et ce qui découle de normes bureaucratiques [...] ». La compréhension des interactions de guichet, poursuit A. Spire, passe par l'explicitation des contraintes et des normes inculquées aux agents »⁹⁸. Cet accroissement des

⁹⁴ Magali Santamaria, *op.cit.*, p. 34.

⁹⁵ A cet égard, on trouvera au fil de l'ouvrage de Gérard Noiriel un ensemble de déclarations en ce sens. Voir Gérard Noiriel, 1998, *op.cit.*, pp. 108, 144.

⁹⁶ Luc Legoux, 1999, *op.cit.*, p.75.

⁹⁷ Jacques François, 1991, « De l'exil à l'asile en Europe », in *Approches Polémologiques, Conflits et violence politique dans le monde dans les années quatre-vingt-dix*, Institut français de polémologie : 416-428, in Luc Legoux, 1999, *op.cit.*, p.76.

⁹⁸ Alexis Spire, 2007, « L'asile au guichet : la dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/4 n° 169, pp. 9-11.

pratiques inconsciemment délictueuses trouve notamment un écho et une fenêtre d'expression dans l'introduction, dans le CESEDA, des motifs d'exclusion au séjour provisoire, aux termes de la loi « Pasqua » du 24 août 1993.

Section 2 : les conséquences de la crise de l'asile sur le paysage associatif

L'évolution des pratiques et des discours sous l'effet de la crise du système de Genève fait également évoluer le paysage associatif français : les associations d'aide aux étrangers se portent au secours des associations de défense du droit d'asile, et l'opposition aux pouvoirs publics se développe, au lieu de la coopération qui prévalait jusque là.

1. De la gestion du DNA à la défense du droit d'asile

Dès 1991, le projet de réforme du Dispositif National d'Accueil soulève l'indignation des associations de défense du droit d'asile : la séparation des CADA et des CPH implique désormais une distinction assumée entre demandeurs d'asile et réfugiés, statut qui cesse dès lors de se placer dans l'aboutissement logique d'une demande de protection internationale. Les associations parviennent toutefois à obtenir que les CADA hébergent les demandeurs toute la durée de la procédure, contrairement à ce que prévoyait le projet initial. Alors que les associations d'aide aux demandeurs d'asile évoluaient principalement dans le champ de l'accueil, comme en témoigne la composition de la Coordination réfugiés, elles s'engagent de plus en plus dans la défense du droit d'asile. La remise en cause de l'asile – sa décredibilisation dans les discours politique – favorise un effort croissant des associations pour sa promotion. Les associations de défense du droit d'asile militent ainsi pour trouver une solution au problème des déboutés. Elles obtiennent partiellement satisfaction en 1991 à travers la régularisation de 15 000 déboutés de l'asile par voie de circulaire, à la condition qu'ils soient entrés avant 1989, soient restés plus de 3 ans dans la procédure d'asile et justifient d'une activité professionnelle. La mobilisation des déboutés du droit d'asile entre 1990 et 1992 résulte toutefois de l'échec des associations dans ce

domaine⁹⁹. Plus globalement, « la défense du droit d'asile a pris une dimension considérable à partir des années 1990 » dans l'activité des associations¹⁰⁰.

2. L'élargissement du paysage associatif

Par ailleurs, la réforme de l'OFPRA en 1989-90 amène dans les permanences des associations de défense des étrangers de plus en plus de déboutés de l'asile. Elles prennent donc conscience du « retournement » de l'asile et s'engagent dans cette voie, les distinctions entre déboutés de l'asile et étrangers en situation irrégulière perdant de leur pertinence. Les associations de défense des étrangers comme le Groupe d'Information et de Soutien aux Travailleurs Immigrés (GISTI), le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP) ou la Fédération de Solidarité avec les Travailleur.euse.s Immigré.e.s (FASTI) se mobilisent en faveur du droit d'asile. Elles fondent avec d'autres associations le Réseau d'information et de solidarité en 1990, qui tient une permanence commune et intervient auprès des ministères pour demander la régularisation des déboutés de l'asile¹⁰¹, mais sans réel succès.

L'implication progressive des associations de défense des étrangers dans la promotion du droit d'asile se manifeste également dans leur participation aux collectifs inter-associatifs de défense du droit d'asile : la Coordination réfugiés, qui regroupe alors les cinq associations gestionnaires du DNA, ne représente plus l'ensemble des acteurs de l'asile en France. Le Comité de liaison de la coordination invite alors d'autres associations (le GISTI, le MRAP, la Ligue des droits de l'homme), qui s'accordent pour dire qu'il faut créer « une nouvelle instance, plus représentative de la nouvelle configuration de l'asile en France »¹⁰² : de la fusion de la Coordination réfugiés, de son Comité de liaison et de la Commission de sauvegarde du droit d'asile naît alors la Coordination pour le Droit d'Asile (CDA) en 2000 qui se donne pour principal objectif « la défense et la promotion du droit d'asile et du statut

⁹⁹ Johanna Siméant, 1994, « Immigration et action collective, l'exemple des mobilisations d'étrangers en situation irrégulière », in *Sociétés contemporaines*, n°20, p. 39-62.

¹⁰⁰ Magali Santamaria, 2002, *op.cit.*, p. 35.

¹⁰¹ www.gisti.org

¹⁰² Magali Santamaria, 2002, *op.cit.*, p.27.

de réfugié »¹⁰³, et qui deviendra deux ans plus tard la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA). La Coordination publie en octobre 2001 10 conditions minimales pour un réel droit d'asile¹⁰⁴, parmi lesquelles elle demande des garanties en matière d'accueil, mais appelle également au respect des principes énoncés par la Convention de 1951.

3. Les divergences au sein du monde associatif

Parallèlement à l'implication croissante des associations de défense des étrangers dans le champ de l'asile, la crise de l'asile fait naître des oppositions au sein du paysage associatif. La participation de certaines associations à la gestion du dispositif d'accueil, les registres employés par d'autres, créent des dissensions qui participent à la recomposition du secteur associatif dans ce domaine.

Plus encore, les positionnements idéologiques des associations s'affirment : aux défenseurs du droit d'asile – comme Forum réfugiés ou FTDA, dont le droit d'asile est le seul objet social – s'opposent les partisans de la défense plus large des étrangers, un « univers "sans-frontiériste" qui a nourri l'idéologie de défense de l'asile des années 1980, en particulier autour de la libre circulation »¹⁰⁵. Mais les associations commencent surtout à se distinguer sur la cause des déboutés de l'asile : les associations « se sont engueulées méchamment les unes les autres, ça a été extrêmement tendu dans les années 1990 parce qu'elles se sont divisées... D'ailleurs un des bons marqueurs de la division ça a été ECRE – le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés. La Cimade, le GISTI et tout ce qui tourne dans l'orbite « sans-papiers » a quitté ECRE et Forum, FTDA se sont plutôt investis dans ECRE. Donc on a eu une sorte de division, assez classique d'ailleurs, entre des gens qui réfléchissaient politiquement à « comment développer encore une politique d'asile et la sauvegarder dans l'avenir », et puis une autre division, qui était à tendance humanitaire, c'est les sans-papiers, le logement, le sans-abrisme, les Roms, les bidonvilles,... une approche par la dimension humanitaire constatée jour après jour, et laquelle exigeait des régularisations. Et le seul support doctrinal qu'il y avait à ça c'était le GISTI et la

¹⁰³ Charte de la CFDA.

¹⁰⁴ www.cfda-rezo.net

¹⁰⁵ Entretien n°2.

fondation Copernic, plus la Ligue des droits de l'homme pour faire vite, qui continuent à écrire qu'ils sont en théorie pour la libre installation et en tous les cas, en pratique, en droit, pour la libre circulation. On ne peut pas faire plus divisé, quand on sait que ceux qui sont pour le développement d'une politique d'asile dont les dimensions spécifiques à la protection des réfugiés relèvent de l'exception, et qui par conséquent mettent la frontière au cœur du dispositif ; l'essentiel c'est de passer la frontière, c'est de trouver des passe-droits au passage de la frontière, et considérer que la frontière protège aussi, protège du bourreau, du persécuteur »¹⁰⁶.

Si ces associations parviennent encore à s'accorder en faveur de la défense du droit d'asile, il devient de plus en plus difficile d'exprimer des positions communes.

¹⁰⁶ Entretien n°2.

DEUXIÈME PARTIE

Les rapports entre pouvoirs publics et associations à l'épreuve des crises de l'asile

Le développement d'un système d'asile dans les années 1970 et 1980 a, dès 1989, été remis en cause par l'augmentation brusque de la demande d'asile. Les pouvoirs publics réagissent par des restrictions sur le séjour et sur l'accès aux droits sociaux des demandeurs d'asile. Mais ce raidissement appelle une contestation de la part des associations de défense du droit d'asile, et c'est paradoxalement dans cette confrontation que se construit la politique publique de l'asile.

Ainsi, alors que dans les années 1980 « les éléments fondateurs de la discussion avec l'Etat, c'est les conditions d'émergence d'une règle administrative de gestion du séjour des asilés et réfugiés [...] ; jusqu'à la fin des années 1990 se développe le deuxième axe de co-construction de la réponse avec l'Etat et les associations, qui est la construction d'un dispositif d'accueil répondant aux mêmes exigences [...]. Et puis les années 2000 pour moi c'est : le système français est construit, saturé, il passe à 20 000 ou à 25 000 places d'accueil »¹⁰⁷. Dès lors, le dialogue entre l'Etat et les associations change de nature : il ne s'agit plus désormais de construire la politique d'accueil et les règles du séjour des demandeurs d'asile, mais bien de déterminer les modalités du dialogue et de la coopération avec les associations d'aide aux demandeurs d'asile dans un contexte de crise de l'asile.

Il nous faut donc revenir sur les effets des crises de l'asile en 2001 et aujourd'hui pour comprendre leurs conséquences en termes de réponses politiques, pour comprendre également comment le rapport de forces entre associations et pouvoirs publics qui s'instaure dans ces périodes de confrontation a contribué à consolider la politique publique de l'asile.

¹⁰⁷ Entretien n°2.

Chapitre 4 : De la crise de l'asile à la crise de l'accueil

Alors que la crise de l'asile a fait émerger le problème des déboutés et participe à la recomposition du paysage associatif dans le domaine de l'asile, la reprise à la hausse du nombre de demandes d'asile à partir de 1997 déclenche une nouvelle « crise », celle de l'accueil, qui contribue à accroître le fossé idéologique naissant au sein du secteur associatif et à différencier les rapports des associations avec les pouvoirs publics.

Section 1 : La précarisation des demandeurs d'asile

1. La crise de l'accueil

La diminution continue de la demande d'asile jusqu'en 1997, sous l'effet des mesures dissuasives en matière d'asile et de l'augmentation de la demande dans les pays voisins, ne doit pas masquer pour autant l'évolution de la situation des réfugiés dans le monde et en Europe. Alors que le nombre de demandeurs d'asile passe de plus de 60 000 en 1989 à 28 872 en 1992, 500 000 demandes sont exprimées en Europe en 1990 contre 692 000 en 1992. Néanmoins dès 1997, la demande d'asile repart à la hausse en France, avec une croissance de 200% entre 1996 et 2003, où le nombre de premières demandes s'établit à 52 204. Ce sont les conséquences combinées de « la guerre civile en Algérie, la guerre des Balkans, et puis l'arrivée des Roms, en 1994 »¹⁰⁸, de la mise en œuvre du Code Schengen en 1997 et de l'abaissement des barrières et des frontières au sein des pays de l'Union européenne. Dès lors, le Dispositif National d'Accueil ne peut faire face à cette nouvelle « crise de l'asile » : le taux d'accord de l'OFPRA sur les demandes qui lui sont présentées passe de 26% en 1993 à 18% en 1998 puis 10,6% en 2003, date à partir de laquelle ce taux se stabilise. En revanche, le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA par la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA), commence à croître, passant de 4,4% en 1993 à 7,9% en 1998,

¹⁰⁸ Entretien n°2.

10,8% en 2003 et atteignant 19,3% en 2006. De nouveau, les délais de traitement des demandes s'allongent, le nombre absolu de déboutés de l'asile augmente.

Cette crise se caractérise, à la différence de celle de 1989, par une saturation des capacités du Dispositif National d'Accueil : « C'est aussi un moment, donc 1999-2000, où il y avait une crise de l'asile, donc une augmentation de la demande à un niveau à peu près comme aujourd'hui, mais il n'y avait que 2000 places CADA et 2000 places CPH à peu près, en 1996 »¹⁰⁹. Ainsi entre 1997 et 2000, le nombre de demandes d'entrées en CADA non satisfaites passe de 698 à 5000 ; la saturation du dispositif transparaît également dans l'allongement de la durée moyenne de séjour dans les CADA, qui se prolonge de cinq mois dans la même période, passant de 365 jours à 504 jours¹¹⁰.

Dans ces conditions, un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) conclue que le dispositif d'accueil « connaît une grave crise, dont la pénurie d'hébergement constitue la face la plus visible » et que « la crise actuelle n'est pas qu'une simple crise conjoncturelle liée à l'augmentation des flux. Elle vient également souligner les limites d'un mode de régulation du DNA excessivement centralisé »¹¹¹. Le rapport de l'IGAS appelle alors à réformer le Dispositif National d'Accueil, invitant notamment à ouvrir 6000 à 9000 places de CADA pour satisfaire la demande, et recommande de décentraliser le dispositif et de libérer le droit au travail, revendications qui trouveront un certain écho dans la loi de 2003.

2. « L'asile au noir »

Dans les conditions introduites par la crise de l'asile, le traitement des demandes et l'accueil des demandeurs sont également marqués par « le développement de formes alternatives de gestion de la demande d'asile »¹¹² : à la saturation du Dispositif National d'Accueil, l'ensemble des experts associe la forte

¹⁰⁹ Entretien n°3.

¹¹⁰ Emilie Deysieux, 2003, *Gérer l'arrivée des demandeurs d'asile : du national au local*, mémoire pour la maîtrise de sociologie de l'université Bordeaux 2, sous la direction de Mlle Bucaille, p. 13.

¹¹¹ IGAS, 2001, *Analyse et propositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile*, décembre 2001, 112 p.

¹¹² Gilles Frigoli, 2004 « Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 20, n°2, pp.153-167.

dégradation des conditions de vie des demandeurs d'asile et des conditions de dépôt et d'expression de leur demande. Il en résulte un ensemble de pratiques, tant dans l'administration que par les demandeurs d'asile, qui conduit au développement d'un « asile noir »¹¹³. Les restrictions au séjour introduites par la loi de 1993 trouvent un écho particulier dans cette logique. Les auteurs relèvent ainsi des arrestations assorties de refus de séjour et de placements en procédures prioritaire de personnes ayant manifesté leur intention de déposer une demande d'asile, des refus d'enregistrement de demandes d'entrée sur le territoire au titre de l'asile présentées à la frontières, les abrogations par des juridictions administratives de décisions de reconduite à la frontière non suivies d'effets sur le séjour,... Parallèlement, un certain nombres de demandeurs d'asile multiplient les démarches pour obtenir le renouvellement de leurs titres de séjour, par des changements intempestifs de domiciliation ou des réexamens successifs de leur demande. « Dans ces conditions, poursuivent les auteurs, non seulement le caractère reconnaissant du statut se trouve malmené, mais c'est au contraire la recherche du caractère non fondé ou dilatoire de la demande qui prévaut »¹¹⁴, induisant « un environnement de pratiques délictueuses »¹¹⁵.

La crise de l'asile et la réforme de 1991 avaient fait émerger l'importance de l'accès à la procédure sur les conditions d'accueil, à travers la dissociation des statuts de réfugié et de demandeur d'asile ; les conditions d'accueil en sont devenues le corollaire. La crise de l'accueil à partir de 1997, en revanche, met en évidence les lacunes croissantes du dispositif et souligne les interactions entre admission provisoire au séjour et droit à des conditions d'accueil. Dès lors, le développement de l'asile noir au cours des années 1990 prend toute son ampleur à la fin de la décennie, sous l'effet de l'augmentation de la demande d'asile.

La Loi « Chevènement » de 1998, qui introduit l'asile territorial sous l'égide des préfetures, participe activement à cette dynamique. « Le comblement du trou jurisprudentiel français de l'agent de persécution par l'asile territorial sera un des plus beaux faux-gestes de la politique d'asile puisqu'on a précipité dans l'impasse 75000 Algériens, et qui se sont retrouvés déboutés, qu'il a fallu régulariser au fil de l'eau sans le dire des années après [...] la solution, celle de 1997, était la mauvaise

¹¹³ Olivier Brachet et al., 1997, « L'impossible organigramme de l'asile en France. Le développement de l'asile noir », in *Revue européenne de migrations internationales*, vol.13, n°1. p.

¹¹⁴ *Ibidem*, p.14.

¹¹⁵ Olivier Brachet, 2002, *op.cit.*, p.46.

solution »¹¹⁶. La saturation des capacités d'accueil du dispositif national, que la baisse de la demande jusqu'en 1997 avait contribué à masquer, ou à tout le moins atténuer, revient donc sur le devant de la scène à la fin des années 1990, mettant également en relief la dégradation des conditions de vie des demandeurs d'asile, soulignée par de nombreux rapports et auteurs¹¹⁷. Comme le soulignent également les auteurs de *L'asile noir*, les contraintes sur le séjour deviennent l'instrument de régulation de la politique migratoire : « on renoue deux socles qui – par les spécificités de la Convention de Genève, par l'universalisation des années 1980 – avaient justement fait ces différences »¹¹⁸

3. La réponse politique à la crise de l'accueil : l'augmentation de l'offre¹¹⁹

La réponse des pouvoirs publics n'est pas immédiate¹²⁰, mais aboutit à l'augmentation progressive et très rapide de l'offre de places en CADA : dès 2001, le nombre est relevé à 5282 places et connaît une forte progression à partir de cette date : 10 316 places dès la fin de l'année 2002, 20 410 en 2008¹²¹. Mais la réponse des pouvoirs publics dans ce domaine va prendre plusieurs formes.

Dès lors, le renforcement de la capacité d'accueil du parc de CADA a modifié le rôle des associations présentes dans le domaine de l'asile : alors que France Terre d'Asile constituait jusque là le principal interlocuteur des pouvoirs publics dans le champ de l'asile, la croissance des financements liée à l'élargissement du parc a conduit à intégrer, au sein du dispositif, des opérateurs du secteur de l'hébergement qui n'avaient encore jamais eu l'occasion de se prononcer sur la défense du droit d'asile. Ainsi, les pouvoirs publics signent en 1999 avec la Sonacotra – société d'économie mixte qui deviendra Adoma en 2007, et qui gérait jusqu'alors les foyers de travailleurs immigrés – un contrat d'objectif inscrivant l'accueil des demandeurs

¹¹⁶ Entretien n°2.

¹¹⁷ A ce sujet : J. Barou (2002), CNCDH (2001), Cour des Comptes (2001), Forum Réfugiés (2001), O. Brachet (2002), G. Frigoli (2004).

¹¹⁸ Entretien n°2.

¹¹⁹ Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), 2006, *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, rapport réalisé par Anne Castagnos-Sen, Paris, La Documentation française, pp. 132-147.

¹²⁰ Entretien n°3.

¹²¹ Cour des Comptes, 2009, *La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre*, in Rapport annuel de la Cour des Comptes, p. 615.

d'asile et des réfugiés dans ses missions. Cette dernière devient en 2005 le premier opérateur du dispositif, et c'est donc à cette période que se dessine une nouvelle configuration des acteurs au sein du DNA. L'AFTAM, aujourd'hui Coallia, s'impose également comme partenaire privilégié dans l'attribution des places, suivi de France Terre d'Asile, la Croix-Rouge et Forum Réfugiés.

A partir de 2000, la DPM met également en place une première plateforme d'accueil, dont la gestion est confiée à la CAFDA (Coordination de l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile), organisation qui sera progressivement étendue à l'ensemble du territoire. Ses missions consistent à offrir certaines prestations d'accueil et d'orientation aux demandeurs d'asile. En 2005, 42 plateformes sont réparties sur l'ensemble du territoire. Enfin, la crise de l'accueil donne également naissance en 2000 à un dispositif d'urgence spécialisé, l'AUDA (Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile), géré par l'AFTAM.

Section 2 : la professionnalisation des associations

La crise de l'accueil génère donc deux évolutions notables : d'une part les dispositifs d'accueil se développent et se diversifient, d'autre part l'accumulation des dispositifs et les fonds injectés dans leur fonctionnement transforment là encore le paysage associatif d'aide aux demandeurs d'asile, en intégrant de nouveaux opérateurs. La loi du 10 décembre 2003¹²² achève ainsi ce mouvement, et accentue la différenciation entre structures gestionnaires et organisations contestataires.

1. Les effets de la participation associative à la politique publique

Sous l'effet de leur participation à la politique d'accueil des demandeurs d'asile, la structure des associations gestionnaires du dispositif d'accueil évolue ; leur personnel se professionnalise, au détriment de la participation des bénévoles. C'est par exemple le cas de France Terre d'Asile et du CRARDDA au cours des années 1990. Conséquence de la réforme de 1991, qui introduira une distinction dans l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile, mais néanmoins fruit de la

¹²² Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003.

participation à la politique d'accueil et de l'augmentation des financements publics, les associations gestionnaires connaissent un important mouvement de professionnalisation au cours des années 1990. E. Dufour relève notamment que « contrairement à la Cimade où les bénévoles sont nombreux et où ils sont susceptibles d'avoir des responsabilités, les bénévoles sont presque inexistants à FTDA »¹²³ tandis que le nombre de salariés à Forum Réfugiés passe de douze à soixante-six entre 1992 et 2002 et que l'association ne comporte qu'une cinquantaine de membres à cette dernière date¹²⁴. Cette professionnalisation de l'association induit par voie de fait « une fragilisation du potentiel militant »¹²⁵, sans pour autant renier le caractère militant des professionnels engagés dans l'organisation. La coopération avec les DDASS implique dès lors que « la défense du droit d'asile doit s'effacer au profit des motifs sanitaires. Ce sont ces derniers qui dorénavant déterminent l'accueil des demandeurs d'asile, alors que l'association a toujours considéré l'accueil comme un des volets de la demande d'asile. Il s'agit donc de la remise en cause d'un principe fondamental de Forum Réfugiés » poursuit M. Santamaria. L'activité contestataire se trouve ainsi mise à mal par la mission d'opérateur public, dont témoigne également la grève des salariés de FTDA en 2000.

En outre, le rapprochement des pouvoirs publics et des associations se manifeste par l'influence grandissante des personnalités publiques au sein des organes dirigeants des associations gestionnaires. Le Conseil d'administration de France Terre d'Asile accueille ainsi progressivement en son sein des anciens ministres, des personnalités qualifiées de la politique de l'asile¹²⁶. La sociologie des ces organismes fait tendre ces associations « auxiliaires » vers des organismes « administratifs », des organismes paraétatiques aux yeux de P. Rosanvallon¹²⁷. Comme nous le verrons par la suite, le milieu associatif d'aide aux demandeurs d'asile ne perd pas pour autant ses spécificités en termes d'innovation, d'expertise du terrain, de force de proposition ou encore de portevoix des revendications militantes, mais la biographie des responsables associatifs, des membres du Conseil d'administration, témoigne bien de ce rapprochement physique entre personnalités qualifiées de la politique d'asile. A Forum Réfugiés, ce phénomène s'exprime également par la mise en retrait des

¹²³ Eloïse Dufour, 2006, *op.cit.*, p. 7.

¹²⁴ Magali Santamaria, 2002, *op.cit.*, p.78.

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ Eloïse Dufour, 2006, *op.cit.*, p.8.

¹²⁷ Pierre Rosanvallon, 2004, *op.cit.*, p.420.

instances démocratiques dans la gouvernance de l'association : « les ONG ne sont pas du tout associatives, elles sont associatives de statut, mais elles ne sont pas du tout démocratiques au sens du mouvement de masse [...]. Je ne peux pas dire que j'attends les délibérations du conseil d'administration pour entreprendre »¹²⁸.

2. Le renforcement des liens avec l'administration locale

Dans les conditions de la crise de l'accueil, les pratiques des structures d'aide sociale dérogent en grande partie à la gestion du DNA en développant des dispositifs spécifiques pour faire face aux situations d'urgence. Elles s'appuient notamment sur les conseils généraux pour l'hébergement des familles ou recourent au dispositif de droit commun et aux opérateurs habituels du dispositif d'hébergement d'urgence. Il en résulte une grande diversité des structures et des financements qui entrent dans la gestion effective du dispositif d'accueil, au détriment de sa conception originale. C'est le cas dans la région du Rhône, comme le relève M. Santamaria, où la gestion de la Commission locale d'admission est confiée en 1997 à la direction départementale des affaires sociales et sanitaires (DDASS): « ça a considérablement développé l'offre. C'est à dire qu'à partir du moment où le préfet présidait, par l'intermédiaire de la DDASS [...] nous [la DDASS] intervenions à travers le contrôle et le financement des structures de logements. Et puis, ces dernières années, il y a eu des bouleversements et là on fait de l'urgence, en lien avec les associations »¹²⁹.

Concrètement, l'ensemble du secteur de l'aide sociale contribue, par l'intermédiaire des DDASS en particulier, à la politique d'accueil des demandeurs d'asile. Dans ce contexte, et avec l'émergence de nouveaux dispositifs, les pratiques des associations gestionnaires des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile évoluent en faveur d'une plus grande coopération avec les pouvoirs publics locaux. Cette évolution se concrétise par une circulaire du 8 juillet 1999 et un décret du 3 juillet 2001, qui officialisent les commissions locales d'admissions en CADA, placées sous le contrôle des DDASS. La décentralisation du dispositif permet ainsi d'améliorer la gestion de l'accueil en fonction de la vulnérabilité des demandeurs (familles, besoins médicaux, urgence sociale). Elle permet également de faire

¹²⁸ Olivier Brachet, directeur général de Forum Réfugiés, in Magali Santamaria, 2002, *op.cit.*, p.77.

¹²⁹ Magali Santamaria, *op.cit.*, 2002, p. 75.

converger les intérêts des associations – l'aide et l'accompagnement des demandeurs d'asile – avec ceux de l'administration, qui ne dispose ni des ressources techniques ni de l'expertise du terrain pour subvenir à ce besoin¹³⁰.

3. L'affirmation des opérateurs dans le dispositif d'accueil

Le développement de l'offre de prestations aux demandeurs d'asile à la fin des années 1990 amène les associations à se repositionner dans le dispositif d'accueil, en raison de l'extension du parc, au regard aussi des opérateurs entrant dans le dispositif, mais surtout par anticipation de la loi du 10 décembre 2003, suivie de la promulgation de la circulaire du 19 décembre 2003¹³¹, qui retire à France Terre d'Asile le secrétariat de la Commission nationale d'admission ; la gestion du dispositif passe alors sous le contrôle de l'Office des Migrations Internationales (OMI). La Cour des Comptes estimait en effet au terme de l'année 2000 que la mission d'opérateur effectuée par France Terre d'Asile était peu compatible avec sa fonction de coordination du DNA. Jusqu'à cette date, la fonction de coordination de France Terre d'Asile ne posait pas réellement de difficultés, en raison de sa faible implication, jusqu'à la fin des années 1990, dans la gestion de structures.

Aussi, FTDA, qui assurait la gestion de deux CADA et d'un CPH, s'oriente vers la gestion de structures d'accueil : elle s'implante en province à partir de 2001, et ouvre 26 structures entre 2001 et 2006 sur l'ensemble du territoire. L'organisation crée également le Centre d'Orientation et d'Accompagnement des Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile (CAOMIDA) en 1999, d'une capacité de 33 places. Forum Réfugiés ouvre de son côté deux CADA en 1999 et une plateforme d'accueil en 2000. Par ailleurs, on l'a vu, la Sonacotra et l'AFTAM deviennent les principaux opérateurs du dispositif, conduisant à la répartition actuelle du parc d'hébergement : Adoma gère environ 20% du parc de CADA, Coallia 15%, France Terre d'Asile 12%, viennent ensuite Forum Réfugiés et la Croix-Rouge, ainsi qu'une multitude de CADA, de plus ou moins grande importance, qui sont pratiquement tous adhérents de la FNARS, qui

¹³⁰ Magali Santamaria, 2002, *op.cit.*, pp. 71-75.

¹³¹ Circulaire DPM/ACI3/n°2003/605 du 19 décembre 2003 relative à la déconcentration de la programmation des ouvertures de places de CADA au niveau régional et de la gestion des admissions en CADA.

les représente auprès des pouvoirs publics¹³². En réalité, le tournant des années 2001-2003 est marqué par le passage d'une politique initiée par des associations – la Coordination réfugiés – et relayée par l'Etat au moyen de subventions, « à une politique publique définie par l'administration dont la mise en œuvre est confiée à des opérateurs extérieurs »¹³³, dans un mouvement d'externalisation de la politique publique, permis par le développement du parc. Les associations comme France Terre d'Asile ou Forum réfugiés, ou encore la Croix-Rouge – plus marquée par sa dimension humanitaire que par son action en faveur du droit d'asile – ont participé à cette évolution pour conserver une marge de pouvoir, un vocabulaire récurrent dans le discours de leurs dirigeants¹³⁴. Ainsi, pour l'OFII, « les opérateurs sont des associations, mais la réalité économique fait d'eux des entreprises de service, même si elles adoptent des stratégies différentes »¹³⁵.

Compte tenu du fort potentiel militant et idéologique de la question de l'asile, comme on l'a vu, la recomposition du DNA, le brouillage des frontières entre associations militantes et opérateurs ne va pas sans poser de problèmes. L'administration considère ainsi que « les associations font comme si elles n'étaient pas opérateurs, elles jouent sur les deux tableaux [du militantisme et de la gestion] et les confondent, alors même qu'on peut s'interroger sur la réalité associative d'associations qui sont financées à 100% et sur la base d'un cahier des charges défini par l'Etat »¹³⁶. Cette ambiguïté du statut d'associations-opérateurs – concernant les associations de défense du droit d'asile, France Terre d'Asile et Forum Réfugiés – va accentuer la scission au sein du monde associatif d'aide aux demandeurs d'asile, en même temps qu'il permet de conserver « une certaine liberté de ton »¹³⁷.

La loi du 10 décembre 2003, qui affaiblit les prérogatives associatives, achève de consacrer le rôle « d'opérateur » dans la gestion de la politique publique de l'asile.

4. La réforme du 10 décembre 2003

¹³² Entretien n°5.

¹³³ Entretien n°6.

¹³⁴ Entretiens 2 et 4.

¹³⁵ Entretien n°6.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Entretien n°8.

Outre les mesures prises en faveur du renforcement des capacités d'accueil, la loi du 10 décembre 2003 implique des modifications importantes dans la législation sur le séjour, les procédures et la qualification des demandeurs d'asile, visant à transcrire par anticipation en droit français les directives européennes « qualification » et « procédure ».

La loi « Villepin » instaure ainsi un « guichet unique », l'OFPRA, seul organisme habilité, avec la CNDA en cas de recours, à examiner les demandes d'asile. La loi de 2003 supprime, par cette disposition, l'asile territorial et met en place la protection subsidiaire, étendant les motifs reconnus pour l'octroi d'une protection internationale. Elle fixe en outre les délais de dépôt – 21 jours en procédure normale, 15 en procédure prioritaire et 5 en rétention – et les conditions d'enregistrement de la demande – en français à tous les stades de la procédure. Par ailleurs, cette loi introduit dans le droit français les notions communautaires de « pays d'origine sûrs », dont la liste sera arrêtée en 2005, et d'« asile interne », ainsi que la notion de demande « manifestement infondée » pouvant conduire au traitement accéléré des demandes ou à un rejet par ordonnance des requêtes adressées à la Commission de Recours des Réfugiés (CRR). Elle admet en revanche les agents de persécution non-étatique dans la reconnaissance du statut de réfugié.

L'une des conséquences principales de cette loi, à en croire le rapport de la CNCDH, est le recours croissant à la procédure prioritaire (23% des demandes en 2005), en particulier à l'initiative des préfets, sur la base des demandes manifestement infondées, « destinées par exemple, à faire échec à une mesure d'éloignement », puis à partir de 2005 des demandes émanant de ressortissants de pays d'origine « sûrs ». La réforme de 2003 a en outre généré un accroissement des demandes de réexamen au titre de la protection subsidiaire, qui composent, en 2005, 56% des placements en procédure prioritaire¹³⁸.

Enfin, la loi Villepin introduit la nomination conjointe du Président de conseil d'administration par les Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères. Par ailleurs, cette réforme donne obligation à l'OFPRA et à la CRR de coopérer avec les services du Ministère de l'Intérieur en matière d'éloignement des déboutés, en lui communiquant la liste des personnes dont la demande a fait l'objet d'un rejet et en transmettant les informations d'état-civil nécessaires à leur éloignement.

¹³⁸ CNCDH, 2006, *op.cit.*, pp. 63-116.

La réforme de l'asile introduite par la loi du 10 décembre 2003, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004, va donc marquer le travail des associations, par l'extension des exceptions au séjour ; elle durcit en outre leurs relations avec les pouvoirs publics en raison du renforcement du rôle du Ministère dans l'accès à la procédure d'asile et du fait des mesures introduites par la circulaire du 19 décembre 2003 qui accompagne la réforme et modifie le DNA.

Section 3 : la rupture entre gestionnaires et contestataires

L'affirmation des opérateurs dans la gestion de l'accueil accentue les dissensions au sein du monde associatif : à la différenciation des discours au cours des années 1990 succède une différenciation des fonctions des associations au sein du Dispositif National d'Accueil, qui consomme la rupture du monde associatif.

1. L'éclatement des structures inter-associatives

En 1999, la Coordination réfugiés est dissoute : cela visait dans un premier temps à refonder la représentativité du monde associatif en intégrant les associations de défense des étrangers non-opératrices. Cette période correspond également à la différenciation des structures, comme on vient de le voir, qui fait littéralement « exploser »¹³⁹ l'action inter-associative, signe de la rupture entre associations dites « contestataires » et opérateurs. La répartition des rôles des associations gestionnaires au sein de la Coordination réfugiés se trouve en effet troublée par l'affirmation des opérateurs. Ainsi « ce partage a été remis en cause, surtout par une politique un peu agressive de France Terre d'Asile qui voulait faire des cours de français dans les CADA, sans demander son avis à la Cimade »¹⁴⁰. Pour France Terre d'Asile, c'est bien, là aussi, la différenciation des fonctions au sein du DNA qui a généré cette division : « à partir du moment où la Coordination a fait rentrer un certain nombre d'associations qui ont certes un intérêt à défendre le droit d'asile, mais qui ne gèrent pas de structures, évidemment vous avez eu des postures extrêmement différentes qui

¹³⁹ Entretiens 3 et 4.

¹⁴⁰ Entretien n°3.

ont été prises à l'intérieur, et du coup ça a amené beaucoup de distanciation dans ce secteur »¹⁴¹. En revanche, la remise en cause de la participation à des collectifs inter-associatifs ne repose pas seulement sur les liens de conventionnement qui associent l'Etat et les associations. Lors de la création de la CFDA, FTDA et Forum réfugiés, mais aussi le SSAE et la Cimade ont exercé une mission de service public.

Plus largement, la remise en cause de la coordination inter-associative reflète les postures idéologiques qui sont prises en son sein, et certaines associations cherchent à s'éloigner de discours qui pourraient compromettre leurs relations avec les pouvoirs publics : « quand vous avez la responsabilité chaque jour de 5 000 personnes qui sont dans vos structures vous ne dites pas la même chose, ou vous ne le dites pas de la même manière que si vous n'avez que votre propre parole à gérer, et donc évidemment cette gestion là a été rendue très difficile »¹⁴².

Ces différences de point de vue aboutissent à la mise en retrait de France Terre d'Asile et de Forum Réfugiés dès la création de la Coordination pour le Droit d'Asile (CDA) puis de la Coordination Française pour le Droit d'Asile, malgré leur adhésion initiale, qui y pratiquent aujourd'hui la politique de la « chaise vide ».

2. Des pratiques contestées

La participation de certaines associations à la mise en œuvre de la politique d'accueil participe toutefois à l'affaiblissement de la mission qu'elle s'est donnée, comme Forum Réfugiés, d'entreprise contestataire. Il devient plus difficile de dénoncer un dispositif qu'elles contribuent elles-mêmes à mettre en œuvre. Comme le relève Pierre Lascoumes, « s'il s'agit de développer la participation et la concertation avec ces groupements, c'est moins pour reconnaître leur capacité de réflexion et d'innovation que pour éviter les difficultés et les affrontements régulièrement suscités par les décisions publiques »¹⁴³.

Au-delà d'un affaiblissement de la parole contestataire relevé par de la part des associations opératrices relevé par Jérôme Valluy¹⁴⁴, c'est bien leur participation inconditionnelle à la politique publique que mettent en cause les associations

¹⁴¹ Entretien n°4.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Pierre Lascoumes, 1994, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 324 p.

¹⁴⁴ Jérôme Valluy, 2009, *op.cit.*, p.270.

militantes. « Les associations de défense des droits des étrangers remettent en cause la gestion de la population accueillie par Forum Réfugiés [...] qui n'hésite pas à expulser des centres les déboutés de l'asile »¹⁴⁵. Là où la Cimade n'hésite pas à refuser de coopérer avec les pouvoirs publics pour la gestion de son CPH, d'autres feraient preuve d'une certaine passivité à l'égard des directives qui leur sont données. « On rencontre [Coallia] pour essayer de comprendre cette logique, en leur demandant "comment ça se fait que vous êtes signataires de positions critiques, et sur le terrain vos positions de principes sont complètement démenties par vos pratiques ?" [...]. Je pense qu'il y a un peu aussi une absence de volonté »¹⁴⁶.

3. l'épisode de la rétention, un climat de tensions extrêmes

Un autre événement clivant dans les relations entre associations a été le passage de l'attribution du marché de la rétention de l'appel à projet à l'appel d'offre. Depuis 1985, la Cimade exerce seule une présence dans les centres de rétention administrative. A partir de 2002, sous l'effet de la construction européenne, l'attribution des financements doit relever d'un appel d'offre, qui reste au bénéfice de la Cimade jusqu'en 2008. Le nombre de places en centres de rétention augmente brusquement, et la Cimade peine à anticiper notamment avec la construction du CRA du Mesnil-Amelot. L'activité de la Cimade en rétention est remise en cause et soumise en 2008 à un marché public, auquel candidatent notamment France Terre d'Asile et Forum Réfugiés « avec en plus une certaine agressivité de Forum, et de FTDA qui manifestait sa solidarité avec la Cimade avant de postuler [...]. Donc il y avait beaucoup d'agressivité avec eux, le Collectif Respect,... Il y a eu plusieurs phases, beaucoup de contentieux »¹⁴⁷. « j'ai pensé que la Cimade faisait une erreur en se comportant comme elle l'a fait, en choisissant ses partenaires »¹⁴⁸, « on a été très attaqués »¹⁴⁹,... Tous constatent la dégradation des relations entre les associations à cette période, même si le conflit semble s'être résorbé depuis.

¹⁴⁵ M. Santamaria, 2002, *op.cit.*, p. 93.

¹⁴⁶ Entretien n°1.

¹⁴⁷ Entretien n°3.

¹⁴⁸ Entretien n°4.

¹⁴⁹ Entretien n°2.

Chapitre 5 : l'asile dans le giron de l'Etat

Les effets de la réforme du dispositif d'accueil en 2003 aboutissent à une transformation profonde des relations entre associations et pouvoirs publics : certaines parlent ainsi de « nationalisation de l'accueil »¹⁵⁰, qui se manifeste par un affaiblissement des prérogatives en matière d'accueil, mais aussi par le renforcement des pouvoirs publics locaux dans la gestion des structures.

Section 1 : L'affaiblissement de la gestion associative dans la politique d'accueil

Outre le retrait des prérogatives de France Terre d'Asile quant à la coordination du Dispositif National d'Accueil, c'est avant tout dans l'instauration d'un nouveau rapport de force que s'inscrivent les relations entre associations et pouvoirs publics à partir de 2003. A la coopération pour la gestion du DNA succède la confrontation, plus ou moins directe, à une période où les tensions entre les conditions d'admission au séjour et l'accès aux conditions d'accueil se raidissent.

1. Le retrait de la gestion associative des admissions dans le DNA

Avec la circulaire du 19 décembre 2003, la coordination du Dispositif National d'Accueil passe sous la direction de l'Office des Migrations Internationales (OMI), établissement public qui accompagnait jusque là l'installation en France des étrangers arrivant sur le territoire. « La mission de répartition des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire devait revenir à un organisme de l'Etat [...], et en réalité c'est l'ensemble du secteur qui va perdre de ses prérogatives à ce moment-là »¹⁵¹. A partir d'octobre 2005, l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrants (ANAEM) est créée par fusion de l'OMI et du SSAE, qui prend la charge la coordination du DNA.

L'application concrète de cette évolution réside dans le renforcement des pouvoirs donnés au préfet sur les admissions en CADA ; la circulaire du 19 décembre

¹⁵⁰ Entretien n°4 et 6.

¹⁵¹ Entretien n°4.

2000 présente en effet les préfets comme les pilotes du dispositif : « Les admissions en CADA sont décidées dans le cadre d'une mutualisation des places disponibles dans la région, les DRASS étant chargées sous l'autorité du préfet de région, d'une mission d'organisation, et de mise en œuvre d'une solidarité départementale »¹⁵², tandis que les DDASS sont chargées, dans le cadre des Commissions locales d'admission, de faire savoir au préfet de région l'état et le taux d'occupation du parc d'hébergement. Dans ces conditions, le contrôle des entrées et des sorties des centres sont davantage encadrées par les autorités régionales, mettant fin à « une époque effectivement où les CADA avaient une très grande marge de manœuvre sur le public qu'ils accueillaient [...]. Il y avait des CADA qui accueillaient pendant des mois et des mois des déboutés, qui faisaient des réouvertures, qui faisaient des demandes de régulations etc. »¹⁵³. Dès lors, ce ne sont plus les structures elles-mêmes, en lien avec les DDASS, qui orientent les déboutés et favorisent la continuité de la prise en charge avec les structures de droit commun mais bien le préfet. L'OMI puis l'ANAEM restent responsable de 30% (70% avant la réforme) des places dans le parc de CADA, qu'elle répartit au nom de la solidarité nationale pour alléger la pression de l'asile dans certaines départements, en particulier en Rhône-Alpes et en Ile-de-France, qui ne sont pas concernés par cette réserve. Il est par exemple, aujourd'hui, fait usage de cette prérogative pour faire face à la très forte croissance des demandes d'asile en Bourgogne et dans le Tarn, où la demande a augmenté respectivement de 60 et 54% en 2011. Dans ce contexte et concernant ces mesures, il s'agit pour l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), qui prendra la direction de la coordination du DNA en 2007, d'une « normalisation du dispositif »¹⁵⁴, dans la mesure où celui-ci est exclusivement financé par l'Etat ; c'est « un processus historique visant à replacer l'Etat au centre de la politique d'accueil »¹⁵⁵. Dans ce partage des rôles, les associations sont regardées comme les « partenaires naturels en raison de leur expertise fort utile dans le dialogue Etat/associations »¹⁵⁶, mais dans lequel elles ne peuvent « être juge et partie »¹⁵⁷.

Par ailleurs, la suppression des prérogatives du SSAE achève de retirer aux associations la coordination du dispositif, alors que plusieurs responsables associatifs

¹⁵² Circulaire DPM/ACI3 n°2003-605 du 19 décembre 2003, *op.cit.*

¹⁵³ Entretien n°1.

¹⁵⁴ Entretien n°6.

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ Entretien n°6.

¹⁵⁷ *Ibidem.*

soutiennent que « la disparition du SSAE n'a pas changé grand chose, c'est peut-être plus en interne qu'il y a eu des contestations », ou que le SSAE « était un peu une structure para-étatique »¹⁵⁸. En revanche, son absorption par l'ANAEM a parfois été vécue comme un amoindrissement de la parole sociale dans la coordination du dispositif : « faire fusionner un établissement public avec un service social, même s'il était financé par les pouvoirs publics, c'est faire fusionner deux cultures extrêmement différentes » précisait ainsi un salarié du SSAE¹⁵⁹. Le rapport de la CNCDH relève également l'influence de la disparition du SSAE dans la gestion du premier accueil des demandeurs d'asile, soulignant la reprise partielle de son activité par l'ANAEM dans certaines régions¹⁶⁰.

Parallèlement, la circulaire du 29 mars 2000¹⁶¹ retire l'apprentissage du français dans les CADA, et la réforme du contrat d'accueil et d'intégration, en 2004, retire à la Cimade le monopole des prestations d'enseignement, qui seront désormais exercées par divers organismes de formation, achevant la suppression des « monopoles » issus du protocole de 1975.

2. L'influence des exceptions au séjour : un affaiblissement du contrôle associatif sur le séjour en CADA

Les restrictions sur l'admission provisoire au séjour et les facilités données aux préfets pour le placement des demandeurs d'asile en procédure prioritaire rejaillissent, de fait, sur l'accès des demandeurs aux conditions d'accueil prévues par les normes communautaires. De ce fait, on peut parler d'affaiblissement de la gestion associative dans le sens où un nombre accru de demandeurs d'asile est détourné du dispositif, et par conséquent des associations qui les gèrent. Il est important de relever cette caractéristique puisqu'elle retentit, comme on le verra par la suite, sur l'ensemble du secteur associatif d'aide aux demandeurs d'asile. Cet affaiblissement de la gestion associative se traduit en réalité par l'incapacité des structures gestionnaires à négocier avec les pouvoirs publics la prise en charge des ces

¹⁵⁸ Entretien n°1.

¹⁵⁹ Adeline Claude, 2004, *op.cit.*, p.48.

¹⁶⁰ CNCDH, 2006, *op.cit.*, p.134.

¹⁶¹ Circulaire MES/DPM n°2000-170 du 29 mars 2000 relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile.

« exclus » du dispositif d'accueil. Dès 2005 en effet, une instruction de la DPM précise que « sont exclus du Dispositif National d'Accueil les demandeurs d'asile non détenteurs d'un document provisoire de séjour, disposition applicable à tous les demandeurs placés en procédure prioritaire ou relevant des dispositions du règlement Dublin II »¹⁶². Les structures opératrices se trouvent dès lors exclues de la gestion des exilés visés par cette note.

De plus, la loi 24 juillet 2006 précisant les missions de l'ANAEM dispose que « dans le cadre de sa mission d'accueil des demandeurs d'asile [...], l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations coordonne la gestion de l'hébergement dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. A cette fin, elle conçoit, met en œuvre et gère [...] un traitement automatisé des données relatives aux capacités d'hébergement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis ». Le logiciel DN@, dont la conception et la gestion sont confiées à l'ANAEM puis à l'OFII, a vocation à favoriser l'accès des demandeurs d'asile au dispositif au moyen d'une amélioration du taux de rotation en CADA. Il permet en outre de mieux cerner les besoins en termes d'hébergement et d'établir des priorités d'accès à l'hébergement, sur des bases plus régulières qu'auparavant. L'inventaire des places et des demandes était en effet communiqué jusqu'alors de manière plus informelle, et rendait plus difficile la gestion globale du dispositif ainsi que l'application du principe de « solidarité territoriale », visant à répartir les demandeurs d'asile en fonction des capacités d'hébergement et des demandes exprimées dans les différents départements¹⁶³.

En revanche, la connaissance en temps réels par l'OFII de l'occupation des CADA et des personnes qui y résident constitue bien un affaiblissement de la gestion associative de ces structures puisqu'elle implique la mise en place d'objectifs chiffrés en matière de taux d'occupation et de présence indue - au maximum 3% de présence indue pour les réfugiés et 4% pour les déboutés¹⁶⁴. Autrement dit, les gestionnaires de CADA perdent la maîtrise des trajectoires individuelles des personnes qu'elles hébergent puisque l'occupation de leur CADA passe sous la surveillance de l'OFII. Les délais de sortie des résidents sont fixés à un mois pour les personnes déboutées de l'asile et trois mois renouvelables pour les réfugiés. Or « le Ministre et le cabinet ont

¹⁶² CNCDH, 2006, *op.cit.*, p.140.

¹⁶³ Grégory Valot, 2008, *Le système d'information DN@, instrument de la réforme du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile*, Ecole des hautes études en santé publique, 66 p.

¹⁶⁴ Entretiens n°5 et 6.

généralement une position assez dure pour faire respecter les taux cibles et l'encadrement de ce parc »¹⁶⁵, ce que les gestionnaires de CADA – même si ces délais sont globalement respectés – ont du mal à accepter¹⁶⁶. Cette évolution ne sera pas non plus sans conséquences dans les rapports entre les associations – nous avons déjà mentionné les critiques émises à cet égard par les associations non-gestionnaires – mais également dans les postures professionnelles des agents de CADA, qui perdent la maîtrise de la continuité de l'accueil qu'ils souhaiteraient prodiguer à leur résidents.

3. L'affaiblissement de l'initiative associative

Enfin, l'affaiblissement de la gestion associative se manifeste par le retrait du pouvoir d'initiative des associations en matière d'asile : initiative pour la création et l'extension du parc de CADA, encadrement des missions associatives par le biais de l'agrément. Le décret d'application de la loi « Villepin » fixe en effet l'obligation d'agrément pour les associations de domiciliation ; l'objectif de cette mesure consiste à améliorer les conditions d'exercice de cette mission et harmoniser les pratiques associatives en matière de domiciliation, dans un souci de protection des demandeurs. En revanche, c'est bien la préfecture qui détient dès lors l'initiative sur la variation de l'offre d'agrément, au détriment des associations qui jusqu'ici pouvaient s'adapter à la demande. Un salarié de la Cimade relève ainsi que « le résultat c'est que ça a concentré la domiciliation sur un nombre limité d'associations, et donc ça permet de réguler les flux sur un département. Un préfet s'il estime qu'il a trop de demandeurs d'asile sur son département, il supprime l'agrément d'une ou deux associations [...]». Je me souviens d'un rendez-vous au mois de janvier dans le 77 où le préfet disait très clairement qu'il avait retiré l'agrément de la Croix-Rouge parce qu'ils avaient trop de demandeurs d'asile »¹⁶⁷.

Davantage encore que sur la domiciliation, l'extension du parc de CADA repose aussi de plus en plus sur l'initiative des pouvoirs publics. « C'est aux associations en charge de l'accueil de faire une demande d'extension aux services

¹⁶⁵ Entretien n°5.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ Entretien n°1.

déconcentrés du ministère » relève ainsi M. Santamaria¹⁶⁸. La réforme des CADA entreprise en 2006 confiera cette initiative aux services déconcentrés de l'Etat, « c'est-à-dire la préfecture, qui, en répondant à certains critères du CASF, accorde ou pas les places ou la création de centre [...] comme pour les dotations de financement il y a toujours des opérateurs privilégiés et il y a toujours un peu une lutte d'influence entre les opérateurs »¹⁶⁹. La réforme de 2006 introduit cependant d'autres aspects sur lesquels nous reviendrons par la suite, mais c'est bien, là encore, cette lutte de pouvoir qui traduit un affaiblissement des prérogatives associatives en matière d'accueil.

Section 2 : La remise en cause de la logique partenariale dans la gestion du DNA

Alors que la construction du Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile avait été animée jusque-là par la coopération entre associations et pouvoirs publics, la logique partenariale qui prévalait semble remise en cause par la commande publique. Ce ne sont plus les associations qui déterminent l'offre qu'elles souhaitent proposer aux demandeurs d'asile, mais bien les pouvoirs publics qui déterminent, parmi ces prestations, celles qui relèvent de ses obligations et de l'octroi de financements publics. Dans cette optique, l'évaluation du travail associatif par les pouvoirs publics conditionne la poursuite de la gestion des structures d'accueil.

1. La réforme des CADA

La réglementation sur les CADA n'avait, jusqu'en 2006, jamais été réellement arrêtée. A partir de 2002, les CADA ont été considérés comme des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), et étaient donc tenus par les mêmes fondements juridiques. Or, pour sortir des résidents de CHRS, il faut engager une procédure, qui s'applique jusqu'alors également au CADA ; il est donc juridiquement difficile, à l'époque, de contraindre à la sortie des résidents qui refusent de quitter le CADA. Sous l'égide du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), la loi du 24 juillet 2006 introduit donc l'article L.348 du Code

¹⁶⁸ Magali Santamaria, 2002, *op.cit.*, p. 80.

¹⁶⁹ Entretien n°5.

de l'action sociale et des familles (CASF) qui crée le statut spécifique des CADA. Les dispositions législatives relatives aux CADA confirment également les obligations des gestionnaires de CADA au vis-à-vis de l'OFII et stipulent qui sont les autorités compétentes en matière de gestion des admissions et des sorties des centres. L'article donne enfin des précisions sur « les catégories de personnes accueillies et sur la durée de leur séjour et envisage des moyens de pressions et des retraits d'habilitation à l'encontre des gestionnaires de centres qui hébergeraient indûment des réfugiés ou des déboutés »¹⁷⁰. Sont notamment exclues des bénéficiaires de l'hébergement en CADA les personnes dont l'admission provisoire au séjour a été refusée.

Cette mesure déclenche des réactions particulièrement défavorables au sein des structures d'hébergement des demandeurs d'asile ; elle introduit dans la chaîne d'hébergement des contraintes sur les associations dans la gestion de leur centre autant qu'elle participe à segmenter le travail social et la prise en charge des publics accueillis. France Terre d'Asile souligne ainsi avec regret que ces décisions « ont altéré les pouvoirs de co-décision sur l'admission, l'orientation des demandeurs d'asile »¹⁷¹. En effet, « l'idée, derrière, et qui est aussi dans la réforme, est que les préfets deviennent le pilote du dispositif d'accueil, et principalement les préfets de régions, parce que c'est lié à la régionalisation »¹⁷², dont la mise en œuvre est expérimentée dans deux, puis cinq régions à partir de 2006. La régionalisation de l'accueil, dont la principale raison est la mise en place des bornes Eurodac pour le relevé des empreintes des demandeurs d'asile, renforce le rôle des services déconcentrés de l'Etat qui ont obligation, à partir de 2006, de proposer « l'offre de prise en charge » à tous les demandeurs d'asile qui se présentent au guichet. En conséquence, le préfet se voit attribuer des compétences accrues en matière d'attribution des places CADA et il est responsable de la fluidité du parc – des sorties de CADA – sous la coordination de l'ANAEM, puis de l'OFII. Le dispositif d'accueil est donc consolidé, en ce sens qu'il donne obligation aux préfets de proposer un hébergement à tous les demandeurs d'asile, mais au détriment de la gestion associative. Cette conséquence sera accentuée par les disparitions des DDASS en 2007, véritables médiateurs entre associations et pouvoirs publics locaux. Ainsi, « les préfets étaient déjà compétents pour le séjour depuis 1993, les exceptions au séjour

¹⁷⁰ CNCDH, 2006, *op.cit.*, p. 138.

¹⁷¹ Entretien n°4.

¹⁷² Entretien n°3.

commençaient à jouer un rôle important, et donc la réforme de 2005-06 met les préfets aussi au centre sur les conditions d'accueil »¹⁷³.

Cette réforme induit également une segmentation du travail social dans la mesure où elle exclue les demandeurs d'asile dont l'admission provisoire au séjour a été refusée : « De ce dispositif est tout de même exclue une partie des demandeurs : Dublin et procédures prioritaires pour lesquels on estime qu'il n'y a pas besoin de conditions d'accueil, et ce malgré l'intervention de la directive "accueil" de 2003 »¹⁷⁴. Conséquemment, plusieurs dispositifs coexistent au sein du DNA – pour des personnes admises ou exclues du séjour provisoire – tendance qui pèse sur le dispositif d'hébergement d'urgence et sur les dispositifs de droit commun : « du fait de la saturation du dispositif il y a, malgré nous vraiment, des demandeurs d'asile en CHRS, alors qu'il ne devrait vraiment pas y en avoir, ce ne sont pas les crédits asile ; en fait [les dispositifs de droit commun] payent pour nous »¹⁷⁵.

2. La segmentation du travail social

L'« approche du travail social est remise en question, ou plus exactement au-delà du travail social même, l'aide à la personne est remise en question, où, sous prétexte d'économies budgétaires, on cherche à imposer à toutes fins au secteur des référentiels de coûts qui découpent le travail social à l'acte »¹⁷⁶. Le découpage à l'acte des prestations d'accompagnement social dans l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux, introduit par la loi « HPST » du 21 juillet 2009¹⁷⁷, s'applique également aux CADA, et, bien qu'elles ne soient pas concernées par cette loi, aux plateformes d'accueil. Les missions et services proposés par les CADA ont été redéfinis à plusieurs reprises par voie de circulaire, mais comme le souligne le Directeur général de France Terre d'Asile, c'est l'ensemble des prestations qui sont revues à la lumière d'une segmentation du travail social : la période actuelle est, à ce titre, particulièrement révélatrice des tensions entre associations et pouvoirs publics. Des référentiels de coûts et de prestations ont en effet été établis au cours des années

¹⁷³ Entretien n°3.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Entretien n°5.

¹⁷⁶ Entretien n°4.

¹⁷⁷ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

2011 et 2012 visant à évaluer le travail associatif et « découper » en actes les prestations que proposent les Plateformes d'Accueil des Demandeurs d'Asile (PADA) et les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA).

Les PADA, pour leur part, ne sont pas règlementées ; elles procèdent de contrats d'objectifs et de moyens signés entre les associations et l'OFII. Les conventions qui encadrent leur action relèvent donc de la pure négociation entre opérateurs et pouvoirs publics. Ainsi, un référentiel des prestations offertes par les PADA, établi à la suite d'un audit des plateformes conduit par la société Ernst & Young, définit les services que doivent ou ne doivent pas prodiguer les plateformes. Les points de tension les plus vifs entre associations et pouvoirs publics sur ce plan concernent la cessation de la domiciliation des personnes déboutées de l'asile, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'OFPRA pour les personnes placées en procédure prioritaire ou de la décision de la CNDA concernant les procédures normales, ainsi que l'abandon de l'aide au recours pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision de rejet de l'OFPRA. Pour l'OFII, la segmentation des activités des PADA vise à limiter « la prise en charge – par les plateformes – des failles des autres institutions »¹⁷⁸, au premier rang desquelles l'aide au recours, monopole d'avocats financés par l'aide juridictionnelle, mais également, par exemple, les demandes de CMU, considérant que les Caisses Primaires d'Assurance Maladie devraient s'adapter à leur public en leur proposant des traductions des formulaires. Il est vrai que l'activité des PADA n'a cessé d'augmenter en raison du recours croissant aux structures d'hébergement d'urgence, où l'accompagnement administratif est rendu illégal par les lois de finances, qui prévoient un statut unique des structures d'hébergement d'urgence¹⁷⁹. Au yeux des associations gestionnaires, il s'agit bien cependant d'une remise en cause du projet associatif et de l'aide à la personne, qui va exclure du dispositif de nombreux demandeurs d'asile, qu'il s'agisse des personnes placées en procédure prioritaire pour leur recours ou des personnes souhaitant formuler une demande de réexamen. C'est également la position des associations non-gestionnaires, qui craignent de devoir assurer ces missions en dernier recours, pour lesquelles elles ne sont pas financées. Ce référentiel des prestations, déjà appliqué par certaines plateformes, devrait vraisemblablement faire l'objet d'une procédure d'appel d'offre au 1^{er} janvier 2013.

¹⁷⁸ Entretien n°6.

¹⁷⁹ Entretien n°7.

Un référentiel des coûts des prestations des CADA a également été mis en œuvre, qui n'est pas appliqué à ce jour en raison des tensions actuelles et des résistances associatives vis-à-vis de cette évaluation du travail social. Il s'agit d'harmoniser les coûts des prestations entre les CADA. Pour le secteur associatif, il existe une distinction entre le positionnement des gestionnaires, dont l'objectif est de faciliter l'obtention du statut de réfugié, et les postures administratives qui s'articulent autour de la satisfaction de leurs obligations au regard des normes communautaires, et en particulier de la directive « accueil ». Malgré la difficulté des structures gestionnaires à exprimer des positions communes, elles regrettent « l'absence de prise en compte de la qualité dans le travail associatif »¹⁸⁰, dans l'évaluation des coûts, et contestent par conséquent la légitimité d'homogénéiser les coûts de prestations qui n'auraient rien de comparable ; le service de l'asile exprime également son accord sur ce dernier point – « on a 270 CADA, c'est 270 prises en charge différentes », d'autant plus « que même au sein du service de l'asile il y a des positions différentes »¹⁸¹. Toutefois, les discussions achoppent toujours, à l'heure actuelle, sur les modalités de mise en œuvre de ce référentiel des coûts.

La segmentation du travail social participe bien d'un affaiblissement de la logique partenariale dans les rapports entre associations et pouvoirs publics puisqu'elle témoigne de la volonté des ces derniers de « rationaliser la commande publique »¹⁸² et de « sécuriser les coûts et les objectifs »¹⁸³ de l'Etat.

3. L'affaiblissement du partenariat dans les dialogues de gestion

La réforme des CADA a introduit des modifications dans la gestion conjointe des centres par les services déconcentrés de l'Etat et les associations. Plus globalement, la gestion de l'ensemble du secteur de l'hébergement est visée par un affaiblissement de l'association-partenaire au profit de l'association-prestataire. Déjà introduite par la réforme des CADA en 2006, cette logique trouve son aboutissement dans la loi « HPST » qui touche l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux. A la subvention publique, elle substitue en effet la procédure d'appel à

¹⁸⁰ Entretien n°7.

¹⁸¹ Entretien n°5.

¹⁸² Entretien n°7.

¹⁸³ Entretien n°6.

projets, sous l'effet de la pression du droit communautaire et de la directive « service »¹⁸⁴.

La réforme des CADA et la loi de finance introduisaient ainsi, en 2006, la dotation globale des CADA, reversée par les DDASS selon la procédure d'appel à projets, sans possibilité de bénéficier d'autres subventions étatiques, à l'exception de financements de la part de collectivités territoriales en vue d'une offre de prestations non prévues par les circulaires règlementant les missions des CADA (accompagnement scolaire, apprentissage du français,...)¹⁸⁵. L'introduction de la procédure d'appel à projets modifie complètement les rapports entre pouvoirs publics et associations puisque c'est désormais la puissance publique qui décide de l'achat d'un service. Le régime de subventions qui prévalait jusque-là reposait sur le co-financement et la recherche de bailleurs multiples, qui accepteraient chacun de financer une partie du projet associatif. Dans le cadre de la procédure d'appel à projets, ce sont désormais les pouvoirs publics qui rédigent le cahier des charges de la mission de service public soumise à l'appel à projets, au détriment du projet associatif¹⁸⁶.

Les dotations étaient, jusqu'à l'établissement d'un référentiel de coûts, établies sur la base de négociations entre opérateurs et pouvoirs publics. « Auparavant, on n'avait pas de références sur lesquelles baser la fixation des dotations, c'était de l'historique, beaucoup d'historique »¹⁸⁷. Les dotations des CADA étaient reconduites d'une année sur l'autre en fonction du montant de la dotation de l'Etat. La segmentation du travail social induit dès lors une remise en cause de ce mode de fonctionnement, concrétisée par l'élaboration d'un « outil de budgétisation » qui permet aux autorités de déterminer de façon indépendante la dotation globale.

Dans ce contexte, les dialogues de gestion entre autorités de tarification – aujourd'hui les Directions Départementales pour la Cohésion Sociale (DDCS) ou les Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) selon les départements – et associations pour la détermination des dotations globales des CADA sont mis à mal, sous l'effet de la réduction globale de la dotation des CADA (-8% entre 2011 et 2012) et la segmentation de leurs prestations. Au regard de la baisse générale de la dotation des CADA, les dialogues de gestion peuvent ainsi

¹⁸⁴ Entretien n°7.

¹⁸⁵ CNCDH, 2006, *op.cit.*, p.138.

¹⁸⁶ Entretien n°7.

¹⁸⁷ Entretien n°5.

donner lieu à des arbitrages aléatoires, en dépit des efforts du service de l'asile pour encourager cette pratique : « les dotations globales de fonctionnement sont fixées chaque année par les autorités de tarification, après un dialogue de gestion avec les associations, qui se passe plus ou moins bien. Sur le terrain concrètement il y en a qui le font, il y en a qui ne le font pas, du coup le dialogue est plus ou moins difficile »¹⁸⁸. Aussi, « il a été dit qu'il y avait une asymétrie des informations, que les dialogues de gestion ne pouvaient pas être bien informés des deux côtés »¹⁸⁹. L'outil de budgétisation destiné à préparer la mise en place du référentiel de coûts des CADA, qui contribue à segmenter l'accompagnement social et administratif des résidents, remet donc en cause la capacité de négociation des associations au sein des dialogues de gestion.

Section 3 : Les stratégies associatives

Dans ce rapport de force qui s'instaure entre pouvoirs publics et associations, les structures gestionnaires de la politique d'accueil font face à « des injonctions contradictoires » qui les conduisent à développer des stratégies différentes, de résistance ou de développement.

1. Les associations face à une injonction contradictoire

La réforme des CADA du 24 juillet 2006 renforçant les pouvoirs des préfets en matière d'admission et de sortie des résidents place les travailleurs sociaux et les gestionnaires de CADA dans une situation paradoxale : « les associations ne peuvent accepter d'être instrumentalisées et soumises à des injonctions contradictoires qui les inciteraient à la fois à accueillir des publics en difficulté et à les exclure au gré des orientations politiques »¹⁹⁰. La littérature regorge d'exemples sur le sujet. Outre les recherches de Carolina Kobelinsky¹⁹¹ sur les sorties de CADA, on relèvera l'analyse

¹⁸⁸ Entretien n°5.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ Déclaration des représentants de la FNARS et de l'UNIOPSS, in CNCDH, 2006, *op.cit.*, p.138.

¹⁹¹ Carolina Kobelinsky, 2010, *L'accueil des demandeurs d'asile, une ethnographie de l'attente*, Editions du Cygne, 270 p.

de G. Frigoli : « d'un côté, au nom de l'état social, il n'est pas tolérable de mettre des familles à la rue ; de l'autre, au nom de l'état pénal, il n'est pas tolérable de financer l'hébergement d'individus en situation irrégulière »¹⁹².

Ainsi, l'instruction de la DPM en janvier 2006 prévoit « d'organiser, sans délai, la sortie » des déboutés du droit d'asile des centres « en intervenant pour assurer [...] leur éloignement effectif »¹⁹³. Le rapport de la Cimade relève ainsi une série d'interpellations au sein même de certains CADA, une expérience particulièrement traumatisante pour les travailleurs sociaux comme pour les gestionnaires. Même si de telles pratiques semblent avoir cessé depuis, c'est bien un paradoxe auquel doivent faire face les intervenants sociaux de CADA. « On se pose la question de savoir: est-ce que c'est bon de laisser un tel travail à des associations qui prennent très à cœur leur travail auprès des demandeurs d'asile alors que c'est une population qui est très compliquée parce typiquement avec eux on ne fait pas d'insertion, on ne fait pas d'intégration. On ne peut pas dire qu'on essaye d'insérer ou d'intégrer un demandeur d'asile parce que c'est un statut qui est complètement aléatoire et transitoire. Les travailleurs sociaux, avec les associations, ont beaucoup de mal avec ça »¹⁹⁴.

C'est dans ce contexte que les associations organisent des stratégies de résistance et/ou de développement.

2. La résistance associative et la gestion de la dissidence

Face à cet affaiblissement des prérogatives associatives dans la gestion de l'accueil des exilés, des associations cherchent à manifester leur désaccord avec les restrictions introduites par les réformes du dispositif d'accueil. Ces résistances se manifestent principalement par le refus de coopérer avec les offices nationaux, en refusant d'abord de transmettre les informations concernant leurs résidents aux établissements publics, en refusant de satisfaire aux exigences en matière de sortie des déboutés. Le CADA géré par l'association Toit du monde à Poitiers héberge ainsi 70% de ses résidents en présence indue. C'est bien, selon l'administration, dans un

¹⁹² Gilles Frigoli, 2004 « Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 20, n°2, pp.153-167.

¹⁹³ Cimade, 2007, *Un accueil sous surveillance*, p.48.

¹⁹⁴ Entretien n°5.

rapport de force que s'inscrivent ces associations : « il y a une volonté de cette association d'avoir vraiment la main sur l'avenir des personnes qu'elle héberge, qu'elles soient déboutées ou réfugiées, en présence indue [...] alors qu'on leur a trouvé des places dans des CHR, pour les réfugiés dans des résidences sociales ou ailleurs »¹⁹⁵. Or une note de la DPM en janvier 2006 prévoit des sanctions financières pour les CADA qui ne respecteraient pas les taux de rotation fixés par l'Office, par déduction des financements dédiés aux places occupées indûment¹⁹⁶. Bien que ces sanctions demeurent « symboliques » et restent peu appliquées, et « alors que tout le reste des CADA sont bien au courant de ces impératifs et essaient tant bien que mal de les respecter – jouent le jeu – on a très, très ponctuellement des CADA avec des associations plutôt militantes, qui refusent »¹⁹⁷. Cette confrontation témoigne bien en revanche d'une volonté de maîtriser les flux dans les centres, de gérer l'avenir des résidents et par là, de conserver des marges de manœuvre dans la gestion du dispositif.

De même, le Centre international de la Cimade à Massy refuse de communiquer les informations concernant ses résidents au service de l'asile. La sanction qui peut lui être infligée, la réglementation à l'égard des CPH ne prévoyant pas de sanctions financières, peut être sa mise à l'écart. « Forcément on va réunir tous nos partenaires. Peut-être pas la Cimade parce qu'on a pas mal de problèmes avec le CPH de Massy. Ils veulent nous faire remonter aucune information – sur les personnes qu'ils hébergent, sur les entrées, les sorties – et on n'a pas du tout la main sur les entrées, ils font tout au niveau local »¹⁹⁸. Là encore, « la procédure de retour des informations n'a pas de fondements juridiques solides, et comme ce sont d'excellents juristes ils exploitent cette faille ». Le discours de l'administration à l'égard des associations réfractaires à la réorganisation du dispositif d'accueil témoigne bien de la lutte entre les acteurs du DNA, qui illustre autant la perte de pouvoir des associations – du fait du pouvoir de sanction dont dispose l'administration – que de l'accentuation des tensions dans les rapports entre pouvoirs publics et associations.

Enfin, les stratégies de résistance se manifestent par le boycott actuel du projet de référentiel des coûts des CADA : un grand nombre de CADA refusent ainsi de

¹⁹⁵ Entretien n°5.

¹⁹⁶ Grégory Valot, 2008, *op.cit.*, p.23.

¹⁹⁷ Entretien n°5.

¹⁹⁸ Entretien n°5.

faire parvenir au service de l'asile les informations relatives à leur structure tant qu'elles ne disposeront pas de l'outil de budgétisation. « Ca n'a pas abouti parce qu'ils étaient en désaccord avec nous, parce qu'on ne leur a pas donné le référentiel de coûts. Ils n'étaient pas contents, donc ils ont différé la démarche »¹⁹⁹.

Dans ces conditions, l'affaiblissement de la gestion associative se traduit, par le déplacement du curseur dans le rapport de force entre pouvoirs publics et associations. La capacité de contraindre repose désormais sur les sanctions financières, mais aussi sur la marginalisation ou encore sur la privation administrative de l'activité d'aide aux demandeurs d'asile – via l'agrément – mêmes si ces sanctions demeurent peu appliquées, que peut infliger l'Office pour faire face aux stratégies de résistance de la part de certaines associations.

3. Des stratégies différenciées

Les associations gestionnaires, pour conserver une marge de manœuvre dans l'évolution du Dispositif National d'Accueil et dans la gestion de leurs centres, adoptent des postures différenciées. C'est ce que relève notamment A. Claude dans son analyse des discours associatifs au sein de la CFDA. Elle constate notamment que, « si la signature d'une convention avec l'Etat n'est pas nécessairement synonyme de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, en revanche, combinée avec une forte dépendance au niveau des financements, elle rend toute action indépendante très difficile »²⁰⁰. C'est également ce que constatent d'autres responsables associatifs qui estiment que France Terre d'Asile conserve, par exemple « une certaine liberté de ton »²⁰¹. La structure de financement des associations influe donc les stratégies associatives : aux yeux de l'OFII, des associations peu financées comme la Cimade ou le Réseau Education Sans Frontières (RESF) tiennent des discours plus critiques à l'égard de la politique d'asile et de la politique d'accueil, mais de leur côté « les associations financées – qui exercent une mission de service public – entendent

¹⁹⁹ Entretien n°5.

²⁰⁰ Adeline Claude, 2004, *op.cit.*, p. 58.

²⁰¹ Entretien n°8.

exercer une influence »²⁰² sur le dispositif. Un salarié de l'OFII distingue ainsi plusieurs réseaux d'influence.

Au sein de cette typologie, on trouve notamment des associations qui, comme la Cimade, se sont forgées un solide réseau local, notamment au sein de la CFDA, mais également avec les pouvoirs publics locaux. Des associations comme France Terre d'Asile et Forum Réfugiés ont ainsi développé une importante stratégie d'influence, avec une stratégie nationale et des ambitions politiques (FTDA) ou restreinte géographiquement (Forum), qui leur permettent d'avoir une influence au sein des institutions françaises et européennes à travers le Conseil Européen pour les Réfugiés (CERE). Par ailleurs, une multitude de « micro-opérateurs » comme l'association Escal à la Rochelle mutualisent les moyens de l'Etat, exercent une influence ultra-locale représentée principalement à l'échelle nationale par la FNARS, ou enfin, des « entreprises de l'hébergement » (Adoma, Coallia), neutres politiquement, qui « ne sont pas des leaders de la contestation mais soutiennent les autres associations de manière à en toucher les dividendes »²⁰³.

²⁰² Entretien n°6.

²⁰³ *Ibidem*.

Chapitre 6 : Le dialogue entre associations et pouvoirs publics

L'évolution générale de la politique publique de l'asile a conduit, comme on l'a vu jusqu'ici, à la différenciation des organisations, entre structures gestionnaires et associations contestataires. La période récente, depuis 2003, a également été l'occasion d'un durcissement dans les rapports entre pouvoirs publics et associations, sous l'effet d'une « nationalisation de l'asile », ou du moins d'une rationalisation de la politique publique, tant dans l'accueil que sur le séjour. Néanmoins, les associations restent au cœur du dispositif d'accueil et poursuivent leur mission d'aide aux demandeurs d'asile. Dans ces conditions, le dialogue entre les pouvoirs publics et les associations dans le domaine de l'asile a changé de nature : d'une part les transformations institutionnelles et administratives ont influencé les termes de ce dialogue, d'autre part les associations ont cherché de nouvelles ressources pour maintenir leur participation à la construction de la politique publique.

Section 1 : l'affaiblissement du dialogue avec les pouvoirs publics

Comme en témoigne un salarié de la Cimade, « à l'époque [dans les années 1990] les rapports étaient déjà tendu, notamment avec les préfetures, mais il y avait beaucoup plus de lieux de rencontre, des réunions dans des locaux associatifs, avec des responsables administratifs, OFPRA ou préfetures [...] il y a eu un changement clair et net à ce niveau-là. Et j'ai l'impression que c'est vrai pour toutes les associations, même celles qui sont plus proches, plus conciliantes avec l'Etat, j'ai l'impression qu'elles n'ont pas forcément des facilités de contact »²⁰⁴.

1. Les transformations institutionnelles

L'évolution des structures administratives explique également l'affaiblissement du dialogue entre associations et pouvoirs publics. La suppression des DDASS en 2007 participe grandement à ce mouvement, puisqu'elles étaient les

²⁰⁴ Entretien n°1.

principales interlocuteurs des associations. « la disparition d'un service essentiel, qui étaient les DDASS, les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale, mais qui était la véritable mémoire de l'Etat en matière sociale, et avec qui il y avait un dialogue [...]. Il y a eu un appauvrissement de l'appareil d'Etat »²⁰⁵. En outre, leur suppression a impliqué un véritable changement de culture administrative : les agents de la DDASS avaient « une véritable sensibilité aux problématiques, [aujourd'hui] vous vous retrouvez avec des gens qui n'ont pas les compétences, qui n'ont pas la mémoire du secteur, et qui ont une approche qui va être une approche simplement comptable de la problématique »²⁰⁶. Dès lors, les interlocuteurs des structures d'accueil au sein des organes déconcentrés de l'Etat sont davantage marqués par « une culture juridique, et au sein des DRJSCS, beaucoup ne viennent pas du social mais du sport »²⁰⁷. « Les préfetures sont rattachées au Ministère de l'Intérieur, les DRJSCS et les DDCS sont rattachées à la Santé, qui sont plus sociales, donc forcément les discours et le dialogue changent que ce soit entre l'un ou l'autre [...] et on a un réseau d'autorités territoriales et d'autorités locales qui parfois se confrontent un peu »²⁰⁸ précise également une salariée du service de l'asile.

Cette évolution de la culture administrative résulte également du regroupement des compétences au sein d'un service unique, le Ministère de l'Immigration et de l'identité nationale, le 18 mai 2007. Cette transformation a, d'un côté, permis la création d'un service de l'asile centralisé, interlocuteur unique et qui « a vraiment regroupé toutes les compétences "asile" »²⁰⁹, « une direction de l'asile au sein du Ministère de l'Immigration qui est devenue capable et compétente et qui est suffisamment nombreuse pour agir » tandis que les services de l'asile étaient auparavant éclatés entre les Ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales et des Affaires étrangères et européennes. Bien que certains responsables associatifs lui reprochent sa faible capacité d'action²¹⁰, la création d'un service unique eut pu satisfaire les associations ; elle a en revanche été accompagnée là aussi d'un changement de culture administrative, en particulier à partir de 2009 et le

²⁰⁵ Entretien n°4.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ Entretien n°7.

²⁰⁸ Entretien n°5.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Entretien n°3 : « dans un premier temps, et ça c'est surprenant, ce service de l'asile est vraiment étique, au sens « très mince », ils sont même pas une dizaine de fonctionnaires, peut-être une quinzaine, à gérer la moitié officielle de la mission immigration ».

rattachement du service de l'asile au Ministère de l'Intérieur. « Il y a vraiment une culture par ministère, un culture forte soit du social, soit du contrôle »²¹¹. « On a sorti la problématique de l'asile de sa dimension de solidarité ou de sa dimension internationale pour tout reconcentrer, et puis le mouvement est achevé quand en réalité on supprime le Ministère de l'Immigration, et on transfère toutes les compétences du Ministère de l'Immigration au Ministère de l'Intérieur [...] pour aboutir en 2009 à une seule vision sécuritaire de la question de l'asile »²¹². L'asile placé dans le giron du Ministère de l'Intérieur concourt à ce que « les conditions sont réunies pour exacerber les tensions, mais il y a de toutes façons des tensions structurelles en France dans les rapports pouvoirs publics-associations »²¹³.

2. L'affrontement de cultures associatives et administratives

Ces tensions sont également exacerbées par certaines personnalités au sein du dispositif, des relations interpersonnelles qui influencent également l'évolution de la politique d'asile mais surtout les rapports entretenus avec le tiers-secteur. Ces jeux d'acteurs procèdent notamment du changement de culture administrative dans la gestion de la politique d'asile depuis 2003, qui place les préfets à la tête des institutions en charge de ces questions. C'est notamment l'un des objets de la loi « Villepin » de 2003, qui partage entre les Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères le pouvoir de nomination du Directeur général de l'OFPRA et d'approbation pour la nomination de son adjoint²¹⁴.

Par ailleurs, en 2005, la création du Comité interministériel du contrôle de l'immigration (CICI), en charge de la préparation des attributions du futur Ministère de l'Intérieur et instigateur de la réforme de 2006, est également confiée à un préfet. Ce dernier, à un croire certains responsables associatifs, « a vraiment marqué les esprits [...] il faisait des circulaires très subtiles, où il fallait vraiment trouver LA faille ». Il est aussi à l'origine de la circulaire invitant les préfets à procéder à des interpellations dans les centres – signe de la culture policière dans le traitement des

²¹¹ Entretien n°5.

²¹² Entretien n°4.

²¹³ Entretien n°6.

²¹⁴ « Depuis 2003, relève le rapport de la CNCDH, le directeur adjoint de l'OFPRA a toujours été un préfet », in CNCDH, 2006, *op.cit.*, p. 5.

sorties de CADA. « Ce n'est pas tant Sarkozy, Hortefeux, Besson,... En 2005-2006 il y avait encore des relations informelles, des réunions » mais de la création du CICI à l'intégration du service de l'asile par le Ministère de l'Intérieur, le renouvellement des hauts-fonctionnaires placés à la tête du service, au sein du cabinet ou au secrétariat général à l'immigration, ont contribué à mettre un terme au dialogue qui subsistait jusqu'à alors. En témoignent ainsi différents responsables associatifs : « les réunions générales à propos des zones d'attentes sont assez révélatrices. L'arrivée de [...] a torpillé le dialogue. On s'est retrouvés face à une administration complètement fermée. Il y a eu un raidissement complet, avec d'abord du mépris, et jusqu'à des insultes parfois » et « la recherche du compromis n'a pas pu avoir lieu, je n'ai pas d'interlocuteur, on m'a fermé la porte à partir de 2009, au niveau du Ministère de l'Intérieur, je n'avais même pas d'interlocuteur au niveau du cabinet ».

Les associations détiennent également leur part de responsabilité. « Il y a eu aussi un tel déchaînement associatif au moment de la création du Ministère de l'Immigration et de l'identité nationale, on peut dire qu'il y a peut-être aussi une part de responsabilité des associations [...]. Disons que le gouvernement détient une grosse part de responsabilité là-dedans, avec les arrestations à la sortie des écoles etc., mais les associations ne lui ont pas facilité la tâche » ; « C'est vrai que peut-être on a pris de mauvaises habitudes, à faire trop de contentieux ».

Les relations entre responsables administratifs et associatifs ne sont cependant pas toujours discourtoises ; mais un mouvement global s'amorce à partir de 2006 qui invite les associations et les pouvoirs publics « à ne plus se parler, enfin à ne plus se parler que par le biais du contentieux ».

3. Les effets de la marchandisation du social

Comme on l'a déjà partiellement évoqué, les rapports instaurés par la reprise en main de la politique publique et la segmentation du travail social ont affaibli les capacités de négociation des associations, notamment au travers des dialogues de gestion. « Je ne suis pas d'accord sur la manière dont a été imposée sans aucune concertation par exemple la tarification pour certains établissements » précise ainsi le

Directeur général de France Terre d'Asile²¹⁵ ; mais l'affaiblissement du dialogue avec les associations procède également de la nature même de la relation entre pouvoirs publics et prestataires de service²¹⁶. La rédaction des cahiers des charges dans la procédure d'appel à projet appellent des compétences juridiques dont les associations, en particulier les « micro-opérateurs » ne disposent pas systématiquement. C'est le cas notamment dans l'attribution du Fonds européen pour les réfugiés (FER), dont la réglementation est extrêmement rigide. « Beaucoup d'associations qui, parce que la gestion du FER est trop complexe, ont arrêté de demander des subventions », tandis que les principaux opérateurs « ont les moyens de gérer, de regrouper toutes les factures, d'avoir une gestion comptable et administrative »²¹⁷. De plus, la loi « HPST » a supprimé les Comité régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS), qui recueillaient les projets dans une période donnée ; désormais, ce sont les autorités compétentes, en l'occurrence les autorités de tarification (préfets, DDCS, DRJSCS), qui déterminent le cahier des charges auquel doivent se conformer les projets²¹⁸. « On est passé d'un système, oui, de codécision, à un système où l'Etat considère simplement les associations comme des, au mieux des prestataires de services, ou des sous-traitants »²¹⁹ constate ainsi le directeur de France Terre d'Asile.

Au delà de la procédure d'appel à projet qui prédomine actuellement, la procédure d'appel d'offre, dont il faut relativiser la portée puisqu'elle n'a pas été appliquée jusqu'à maintenant dans le domaine de l'asile, même si elle devrait voir le jour en 2013, repose sur le principe de non-discrimination. Elle porte donc en elle le risque d'effacer justement les spécificités associatives par la mise en concurrence des organisations à but non lucratif avec des opérateurs privés. En outre, les cahiers des charges y sont définis unilatéralement sans possibilité de concertation en amont de la publication de l'appel d'offre²²⁰. Elle offre en revanche davantage de transparence et de garanties, étant susceptible de recours juridique en même temps qu'elle sécurise l'Etat pour l'usage des fonds publics²²¹.

Dans cette configuration, les stratégies développées par les acteurs associatifs prennent une importance particulière. Ainsi, les associations bénéficiant du soutien

²¹⁵ Entretien n°4.

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ Entretien n°5.

²¹⁸ Entretien n°7.

²¹⁹ Entretien n°4.

²²⁰ Entretien n°7.

²²¹ Entretien n°6.

d'une structure d'envergure nationale et disposant d'un appareil administratif important peuvent davantage faire face à l'administration, que ce soit dans les dialogues de gestion, mais également en exerçant une certaine pression sur l'administration. Le Directeur général de France Terre d'asile par exemple « se déplace, connaît bien les autorités de tarification, les préfectures, qui savent qu'il a un pouvoir d'influence, au Ministère, à la Commission européenne, et auprès des médias surtout, parce qu'il produit énormément de rapports médiatiques »²²².

Il faut également souligner les déséquilibres régionaux selon les liens qu'entretiennent les associations et les pouvoirs publics, selon également que les associations investissent, ou non, les organes de concertation comme les Commissions régionales et départementales d'appel à projets, qui examinent les demandes de subventionnement déposées dans le cadre de cette procédure et au sein desquelles les associations peuvent avoir voix des délibératives²²³.

Dans cette évolution, il faut donc considérer que les structures associatives ne sont pas toujours – selon leur importance – équipées pour faire face à ces modes de dialogue avec les pouvoirs publics, appelant ainsi une mutualisation des moyens des organismes chargés de l'accueil mais aussi des garanties données aux opérateurs pour la conservation de la qualité des services qu'ils rendent²²⁴.

4. Concertation ou consultation ?

Enfin, le dialogue entre pouvoirs publics et associations est marqué par une impression d'incompréhension. Alors que de son côté l'administration tente de mettre en œuvre des lieux de concertation et de consultation, les associations se sentent mise à l'écart. Pour l'OFII, « le fait de verbaliser a une tendance inflationniste sur la contestation »²²⁵. En outre, la tendance à la baisse des financements génère nécessairement, toujours selon l'OFII, des « frustrations » – pas tant dans l'octroi des fonds, du fait d'une conscience générale des opérateurs de la nécessité de participer à l'effort collectif – mais dans la répartition de ces financements, qui n'est pas toujours

²²² Entretien n°5.

²²³ Entretien n°7.

²²⁴ Le Conseil d'Etat avait par exemple estimé lors de l'attribution du marché public de la rétention, que ne pouvaient candidater que les organismes ayant une expertise passée dans le domaine de la défense du droit des étrangers. Entretien n°4.

²²⁵ Entretien n°6.

comprise par les associations. « En fait on les sollicite à titre d'experts [...] pour avoir une expertise de la réalité sur le terrain »²²⁶, indique l'administration. A propos du référentiel de coûts des CADA, l'administration précise ainsi « on l'a fait en concertation étroite avec les associations, c'est-à-dire qu'on a réuni un groupe de travail, pendant plusieurs mois, on leur a présenté la démarche, on a essayé de recueillir... comment dire, pas leur accord, mais disons leur compréhension de la démarche – ce que tous les services ne font pas »²²⁷, tandis qu'au yeux de la FNARS par exemple, « ce n'est pas de la concertation, c'est de la consultation »²²⁸.

Le Conseil d'Etat annulera ainsi, dans une décision du 22 juin 2012, le décret du 20 juillet 2011 qui fixait le modèle de convention que les CADA doivent conclure avec l'Etat, au motif que l'Etat n'avait pas procédé à une concertation préalable des opérateurs au sein du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale (CNOSS). Pour France Terre d'asile, cette décision « illustre parfaitement les méthodes qui ont prévalu pendant les cinq dernières années et qui ont fait fi de toute concertation sérieuse avec les acteurs de l'asile »²²⁹.

Section 2 : le contentieux juridique comme mode de discussion entre associations et pouvoirs publics

Face à cette absence de concertation, le développement du contentieux est devenu l'un des modes de dialogue privilégié par les associations, qu'elles soient gestionnaires ou contestataires, signe de l'affaiblissement tendanciel du dialogue. Les associations de défense du droit d'asile ont donc développé une grande expertise juridique, qui n'est cependant sans conséquence dans l'évolution de leurs rapports avec les pouvoirs publics et plus largement dans le développement de la politique de l'asile.

²²⁶ Entretien n°5.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Entretien n°7.

²²⁹ France Terre d'Asile, 2012, *Politique d'asile : et si on se concertait !*, communiqué de presse du 12 juillet 2012, www.france-terre-asile.org

1. L'expertise juridique comme répertoire d'action collective

Le développement d'une expertise juridique résulte, notamment, de la distinction entre structures gestionnaires et structures contestataires : à partir de 2003, les associations qui ne sont pas gestionnaires de structures d'accueil sont progressivement écartées du dialogue avec les pouvoirs publics. « On était très marginalisé et en gros le Ministère disait "vous n'avez pas de places de CADA, vous ne rentrez pas dans un régime d'opérateur" »²³⁰. La ressource juridique devient donc, dans ces conditions, un instrument de la contestation, qui contribue à les distinguer des associations gestionnaires, qui, elles, « ont limité le contentieux pratiquement à la liste des pays d'origine sûrs, mais toujours parallèlement aux autres associations, sans en discuter avec les autres associations. Justement, il y a une distinction très nette effectivement entre ces associations, qui ne contestaient presque plus rien ».

Le répertoire d'action collective,²³¹ notion empruntée à Charles Tilly, se prête particulièrement bien au développement de l'action contentieuse des associations militantes : ces organisations développent « un discours politique, que ce soit à Amnesty, ou d'autres associations comme le GISTI, et comme support – mais là support juridique de cette parole politique – il y a un contentieux »²³². Cet instrument de la contestation prend tout son sens lorsque les associations le mobilisent à grande échelle. Des « contentieux de masse » sont ainsi engagés dès 2001, afin d'accélérer les délais d'enregistrement des demandes d'asile après une première présentation en préfecture, puis à partir de 2003 sur les transferts des personnes placées en procédure de prise ou de reprise en charge au titre du règlement Dublin II. En 2008, le Conseil d'Etat reconnaît que l'accès à des conditions d'accueil est un corolaire du droit fondamental d'asile, invitant les associations à se lancer de nouveau dans des opérations contentieuses à grande échelle²³³.

Comme dans l'administration, ce sont là aussi quelques personnes qui s'engagent dans cette voie, issues d'associations historiquement engagée dans la défense du droit d'asile comme Amnesty International, la Cimade, ou de défense des droits des étrangers comme le GISTI, ainsi que des avocats proches de ces

²³⁰ Entretien n°3.

²³¹ Erik Neveu qualifie le répertoire d'action collective des organisations comme la « palette préexistante de formes protestataires », in Erik Neveu, 2005, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, éditions La Découverte, [1996], p.9.

²³² Entretien n°3.

²³³ Entretiens n°3 et 8.

associations, et que l'on peut regarder comme des entrepreneurs de cause²³⁴. De plus l'utilisation croissante par les services de l'Etat des règles d'exception au séjour, qui privent de fait les demandeurs d'asile concernés du bénéfice des conditions d'accueil, invite les juristes à s'engager dans cette voie. Rapidement, le secteur associatif accumule une expertise juridique dans ce domaine et « maîtrise beaucoup mieux le droit des étrangers et de l'asile que les institutions elles-mêmes »²³⁵.

Le développement des normes communautaires, à la même période, se traduit par une adaptation des associations à la structure des opportunités politiques, contribuant à imposer l'usage du droit comme répertoire d'action. « Face aux difficultés d'accueil, notamment des procédures Dublin et procédures prioritaires, il fallait commencer à travailler sur le droit, et notamment au regard de la directive "accueil" »²³⁶.

2. L'exercice du contrôle démocratique

« C'est vrai qu'il y a une judiciarisation à l'extrême, mais le règlement Dublin par exemple n'est pas clair », et l'usage du droit est ainsi devenu nécessaire pour faire face à « des pratiques totalement discrétionnaires »²³⁷. Deux formes de contentieux s'imposent donc : l'un de nature contestataire, qui vise à sanctionner l'Etat dans ses pratiques délictueuses ; « "il faut que l'Etat arrête de dysfonctionner", les premiers référés étaient plutôt pédagogiques »²³⁸ ; mais l'action contentieuse vise également à combler des vides juridiques et à clarifier, expliciter et harmoniser les normes communes. Dans cette double fonction, l'usage du droit constitue « véritablement l'exercice d'un contre-pouvoir »²³⁹.

Dans ces conditions, la constitution de l'expertise juridique et l'usage du droit introduit en 2002 la reconnaissance du caractère fondamental du droit d'asile. Progressivement, la jurisprudence reconnaît également les droits qui y sont attachés, sous l'effet de l'action contentieuse des associations et qui sont progressivement introduits dans la législation, et sanctionnant tour à tour le refus implicite

²³⁴ Erik Neveu, 2005, *op.cit.*, p. 70.

²³⁵ Entretien n°8.

²³⁶ Entretien n°3.

²³⁷ Entretien n°8.

²³⁸ Entretien n°3.

²³⁹ Entretien n°8.

d'enregistrer une demande d'asile, le droit à un recours effectif en zone d'attente ou encore la privation du bénéfice des conditions d'accueil.

L'action contentieuse constitue bien un contre-pouvoir dans la mesure où elle fait également référence à des normes supranationales qui s'imposent à l'Etat. Elle introduit dans le rapport de force avec l'Etat un outil de contrainte légitime. Ainsi, « les pouvoirs publics ont quand même été déstabilisés d'une manière générale par ce contentieux [...] mais ils n'ont pas anticipé. IM c/ France, Gebremedhin, c'était prévisible »²⁴⁰, et l'action contentieuse des associations a parfois permis de rappeler les autorités à ses obligations.

3. Un mode de dialogue entre associations et administrations

L'action contentieuse « est devenue un mode de discussion pratiquement unique. C'es-à-dire qu'on essayait toujours de se concerter, de parler, mais comme on n'avait pas de réponses, on s'est dit "on va y aller en contentieux", et à l'époque ça marchait plutôt bien »²⁴¹ ; « c'est vrai, et les associations en sont complètement responsables » constate un autre responsable associatif, « mais les pouvoirs publics ont aussi développé une expertise juridique »²⁴². En témoignent le développement du service juridique de l'OFPRA, ou encore une circulaire de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ) invitant les services préfectoraux à renforcer leur action contentieuse²⁴³. Le développement de l'action contentieuse par l'administration participe ainsi d'un mécanisme de défense vis-à-vis des associations, afin de sauvegarder des directives systématiquement attaquées, mais les pouvoirs publics ont également intégré le terrain juridique comme mode de dialogue avec les associations militantes ; « il n'y a pas que nous qui avons fait du contentieux de masse, quand tu vois l'OFPRA, sur les appels du TA de Melun, il y en a eu 110. Et sur les conditions d'accueil, tout le monde va au Conseil d'Etat pour faire de la jurisprudence, pour gagner un truc, dans une espèce de jeu »²⁴⁴.

²⁴⁰ Entretien n°3.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² Entretien n°8.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Entretien n°3.

Le juge fait ainsi office de « juge de paix » dans les rapports entre associations et pouvoirs publics. « Effectivement c'est ça qui a peut-être poussé aussi un certain nombre d'associations comme la Cimade, et aussi parce qu'on avait du mal à discuter sur d'autres sujets, souvent parce qu'on n'était pas considérés comme des interlocuteurs »²⁴⁵. L'évolution de l'activité contentieuse des uns et des autres témoigne autant de l'affaiblissement du dialogue que de l'intensité des rapports de force dans ce secteur.

Les associations gestionnaires de structures d'accueil se sont également emparées de la ressource juridique. « La dégradation se fait à partir de 2008-09 très fortement. Les contentieux, on ne les a pas multipliés... C'était exceptionnel auparavant, maintenant ça devient courant, je dois avoir une quinzaine de contentieux aujourd'hui avec l'Etat. Ce n'est pas une situation qui me réjouit. Ca montre qu'il y a eu un blocage institutionnel, un blocage dans le dialogue, et du coup la ressource c'est simplement le développement du contentieux »²⁴⁶.

Les juges, deviennent ainsi les arbitres des tensions entre pouvoirs publics, mais par conséquent participent également à la construction de la politique publique, en déterminant les normes qui s'imposent à l'administration. « *ils sont co-intervenants, et au bout du compte co-constructeurs* ».

²⁴⁵ Entretien n°3.

²⁴⁶ Entretien n°4.

CONCLUSION

Les relations entre associations et pouvoirs publics se sont structurées, au cours du XX^{ème} siècle, autour de la construction du droit d'asile et des positionnements associatifs dans ce domaine.

Les associations de défense du droit d'asile ont ainsi manifesté leur attachement, dès l'entre-deux guerres, à une interprétation extensive de la définition de l'asile, qu'elles sont parvenues à introduire au sein des organisations internationales et qu'elles défendent toujours aujourd'hui. C'est également à cette période qu'elles ont affirmé, autour de valeurs chrétiennes notamment, leur compétence en matière de la prise en charge humanitaire des réfugiés, préfigurant ainsi la politique sociale de l'Etat dans ce domaine.

Le tiers secteur s'est également imposé comme un partenaire incontournable et « naturel » des pouvoirs publics en matière d'asile, en raison de sa connaissance du terrain et de sa proximité avec les réfugiés, d'abord au sein d'associations communautaires, puis à travers le développement d'une offre de prise en charge des demandeurs d'asile. En ce sens, elles ont été encouragées puis relayée par les pouvoirs publics.

L'avènement du système de Genève a mis en lumière le resserrement des rapports entre associations et pouvoirs publics : d'une part la mise en œuvre de la Convention de 1951 a rappelé l'attachement du tiers-secteur à une interprétation extensive de l'asile, donnant naissance à un mouvement de surveillance des pratiques étatiques dans ce domaine ; d'autre part, la consolidation de la qualification juridique du statut de réfugié a mis les associations au cœur du développement d'une politique publique d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile, qui s'est affermie avec la pérennisation et l'aggravation de la situation des réfugiés dans le monde.

Les crises successives de l'asile ont également contribué à façonner l'évolution des rapports entre associations et pouvoirs publics ; elles ont révélé la fragilité et la friabilité du régime de protection des réfugiés et généré l'instauration d'un climat de défiance à l'égard des demandeurs d'asile. La défense du droit d'asile acquiert donc une signification particulière dans le cadre de l'évolution des rapports entre associations et pouvoirs publics, instaurant un rapport de force et une confrontation idéologique qui structurent autant l'évolution de la politique d'asile que les transformations du secteur associatif.

L'histoire de la politique de l'asile en France se trouve ainsi marquée par les tensions qui l'animent ; les tensions au sein du monde associatif et avec les pouvoirs publics constituent les piliers de la structuration de cette politique. La consolidation d'un dispositif d'accueil comme la normalisation des normes administratives qui encadrent les statuts de réfugiés et de demandeurs d'asile résultent, en somme, des tensions dans les rapports entre associations et avec les pouvoirs publics dans ce domaine.

Dans ces conditions, la politique publique de l'asile se trouve en revanche confrontée au développement de normes qui s'imposent à elle, sous la pression du droit communautaire, et doit faire face à des tensions entre les acteurs en son sein qui menacent également son équilibre. La construction d'un système international et européen de l'asile, l'achèvement de la construction française d'une politique publique de l'asile et du statut de réfugié lui font subir « plus de risques de récession que de développement »²⁴⁷.

²⁴⁷ Entretien n°2.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 490 p.
- KEVONIAN Dzovinar, 2004, *Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne [1999], 561 p.
- LAFORE Robert (dir.), 2010, *Faire Société, les associations par temps de crise*, Dunod, Paris, 256 p.
- LEGOUX Luc, 1995, *La crise de l'asile politique en France*, Les Etudes du Ceped, Ceped, 262 p.
- NEVEU Érik, 2005, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, éditions La Découverte, [1996], 126 p.
- NOIRIEL Gérard, 1998, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, XIX-XXème siècle*, Paris, Hachette [1991], 355 p.
- OFPRA, 1992, *Les réfugiés en France et en Europe : quarante ans d'application de la Convention de Genève (1952-1992)*, Actes du colloque. – Paris : OFPRA, 1992. – 637 p.
- ROSANVALLON Pierre, 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 462 p.
- VALLUY Jérôme, 2009, *Rejet des exilés, le grand retournement du droit d'asile*, Terra, Editions du Croquant, Clamecy, 382 p.

ARTICLES & MÉMOIRES

- BOURGEOIS Frédérique, BRACHET Olivier, 2003, « Tensions dans les rapports pouvoirs publics / associations dans le dossier de l'asile », in *Revue internationale et stratégique*, 2/2003, n°50, pp. 139-146.
- BRACHET olivier et *alii*, 1997, « L'impossible organigramme de l'asile en France. Le développement de l'asile noir », in *Revue européenne de migrations internationales*, vol.13, n°1. pp. 7-36.

- BRACHET Olivier, 2002, « La condition du réfugié dans la tourmente de la politique d'asile », in *Les frontières du droit d'asile*, n°1238, juillet-août 2002, pp. 45-58.
- BRETON Léa, 2012, « L'asile et l'immigration en France : politique, culture, perceptions et engagement du secteur associatif », in *Les associations françaises de défense des étrangers face à l'Europe*, e-cahiers de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement, 2012/6, n°13.
- BRODIEZ-DOLINO Axelle, 2010, « La Cimade et les réfugiés : identités, répertoires d'actions, politiques de l'asile, 1939-1994 », Actes du colloque du 7 et 8 octobre 2010 à la Cité nationale d'histoire de l'immigration et à l'Université Paris X – Nanterre.
- COLLOMP Catherine, 2000, « La solidarité ethnique et politique dans l'exil : Le Jewish Labor Committee et les réfugiés antinazis et antifascistes (1934-1941) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2000, n°60, pp. 23-30.
- CLAUDE Adeline, 2004, *Droit d'asile et action collective : l'exemple de la Coordination française pour le droit d'asile*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du DEA « Droits de l'homme et libertés publiques », Université Paris X – Nanterre, sous la direction de Danièle LOCHAK, 110 p.
- COSTA-LASCOUX Jacqueline, 1986, « Les politiques d'admission des étrangers dans plusieurs Etats européens », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 2 n°1, sept. 1986, pp. 179-204.
- COSTA-LASCOUX Jacqueline, 1987, « Insertion sociale des réfugiés et demandeurs d'asile en Europe », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol.3 n°4, 4^{ème} trimestre, p. 154. pp. 151-168.
- COSTA-LASCOUX Jacqueline, 1987, « Réfugiés et demandeurs d'asile en Europe », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 3 n°1-2, 1^{er}-3^{ème} trimestre 1987, pp. 239-266.
- DEYSIEUX Emilie, 2003, *Gérer l'arrivée des demandeurs d'asile : du national au local*, mémoire pour la maîtrise de sociologie de l'université Bordeaux 2, sous la direction de Mlle Bucaille, p. 13.
- DUFOUR Eloïse, 2006, « Comment s'est constituée historiquement et comment a évolué récemment le rôle de France Terre d'Asile (FTDA) dans le dispositif national d'accueil ? », in *Recueil Alexandries*, Collections Synthèses, novembre 2006.
<http://www.reseau-terra.eu/article544.html>
- FRIGOLI Gilles, 2004 « Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 20, n°2, pp.153-167.

- GOUSSEFF Catherine, 1996, « Quelle politique d'accueil des réfugiés en France ? Le cas des Russes dans les années 1920 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°44, 1996, pp. 14-18.
- GUILLON Claude, 1988, « Le SSAE : soixante ans d'accueil des réfugiés », in *Revue européenne de migrations internationales*, vol.4 n°1-2, 1^{er} semestre 1988, pp. 115-127.
- KAPLAN Hélène, 1996, « Le Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°44, 1996, pp. 59-62.
- KEVONIAN Dzovinar, 2003, « Question des réfugiés, droits de l'homme », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°72, oct.-déc. 2003, pp.40-49.
- KEVONIAN Dzovinar, 2005, « L'organisation non gouvernementale, Nouvel acteur du champ humanitaire », *Cahiers du monde russe*, Editions de l'EHESS, 2005/4 Vol 46, pp. 739-756.
- LAFORE Robert, 2010 « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », in *Informations sociales*, 2010/6 n° 162, pp. 64-71.
- LEGOUX Luc, 1999, « La remise en cause du droit d'asile en France », in Jean-Yves Marchal et André Quesnel (dir.), 1999, *Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte*, Paris, pp. 71-88.
- MASSÉ Jean-Pierre, 1996, « L'intégration progressive des réfugiés européens dans le dispositif d'accueil », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 1996, n°44, pp.63-65.
- MILLIAT Laurent, 2002, *L'accueil des demandeurs d'asile, la politique dissuasive de la France*, Mémoire, IEP de Grenoble, section Politique économiques et sociales, sous la direction de Mme Danièle Demoustier, 135 p.
- NOIRIEL Gérard, 1997, « Représentation nationale et catégories sociales, l'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, n°26, 1997, pp. 25-54.
- SANTAMARIA Magali, 2002, *La mise en œuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause. L'exemple de la politique d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile par l'association Forum Réfugiés*, mémoire présenté en vue de l'obtention du DEA « Sciences politiques comparatives », IEP d'Aix-en-Provence, sous la direction de M. Christophe Traïni, 115 p.
- SIMEANT Johanna, 1994, « Immigration et action collective, l'exemple des mobilisations d'étrangers en situation irrégulière », in *Sociétés contemporaines*, n°20, p. 39-62.
- SPIRE Alexis, 2007, « L'asile au guichet : la dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/4, n° 169, p.4-21.

- VALOT Grégory, 2008, *Le système d'information DN@, instrument de la réforme du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile*, Ecole des hautes études en santé publique, 66 p.

TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES, RAPPORTS PUBLICS

4. • Circulaire du 26/09/1991[11] relative à l'autorisation de travailler pour les personnes demandant le statut de réfugié.
- Circulaire n°91-22 du 19/12/1991 relative à la réorganisation du Dispositif National d'Accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile.
 - Circulaire DPM/CI3 n° 99-399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil (DNA) des réfugiés et des demandeurs d'asile.
 - Circulaire MES/DPM n°2000-170 du 29 mars 2000 relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile
 - Circulaire DPM/ACI3 n°2003-605 du 19 décembre 2003 relative à la déconcentration de la programmation des ouvertures de places de CADA au niveau régional et de la gestion des admissions en CADA
 - Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile dans les Etats membres, 27 janvier 2003.
-
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), 2006, *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, rapport réalisé par Anne Castagnos-Sen, Paris, La Documentation française, 230 p.
 - Cour des Comptes, 2009, La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre, in *Rapport annuel de la Cour des Comptes*, pp. 604-630.
 - IGAS, 2001, *Analyse et propositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile*, décembre 2001, 112 p.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUCTION..... | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : Définition du droit d’asile et prise en charge des réfugiés : une problématique associative ? | 19 |
| Chapitre 1 : L’asile, une « œuvre » associative | 21 |
| Section 1 : La gestion des exilés | 21 |
| 1. L’émergence d’une politique de secours envers les exilés..... | 21 |
| 2. Une crise internationale à l’issue de la guerre : la question des réfugiés | 23 |
| 3. La définition du statut de réfugié : du « passeport Nansen » à la conférence de 1933 | 24 |
| Section 2 : L’implication associative dans la définition de l’asile..... | 26 |
| 1. Organisations internationales et associations : la gestion humanitaire de l’exil | 26 |
| 2. Les associations dans la définition du statut des réfugiés | 27 |
| 3. La convergence des droits de l’homme et du droit d’asile | 29 |
| Section 3 : Les associations au secours des réfugiés..... | 30 |
| 1. Les associations de secours | 31 |
| 2. La fonction d’utilité publique des associations | 32 |
| 3. Les offices de réfugiés..... | 34 |
| Chapitre 2 : Emergence et institutionnalisation d’une politique publique de l’asile..... | 36 |
| Section 1 : Les associations dans la création du Dispositif National d’Accueil.... | 36 |
| 1. Réfugiés des dictatures rouges et noires : vers une prise en charge des réfugiés.... | 36 |
| 2. La structuration du réseau associatif d’aide aux demandeurs d’asile..... | 38 |
| Section 2 : l’institutionnalisation du dispositif | 41 |
| 1. La politique publique de l’asile : le Dispositif National d’Accueil par convention avec l’Etat | 41 |
| 2. « Le système de 1985 » | 43 |
| 3. La consolidation des rapports avec les pouvoirs publics..... | 45 |
| Chapitre 3 : Les associations dans la crise de l’asile..... | 47 |
| Section 1 : Crise de l’asile et pratiques institutionnelles | 47 |
| 1. « La crise de l’asile »..... | 47 |
| 2. Les effets de la crise de l’asile sur le Dispositif National d’Accueil : la théorie de la dissuasion..... | 48 |
| 3. Les effets de la crise de l’asile sur les discours et les pratiques institutionnelles.... | 50 |
| Section 2 : les conséquences de la crise de l’asile sur le paysage associatif..... | 52 |
| 1. De la gestion du DNA à la défense du droit d’asile | 52 |
| 2. L’élargissement du paysage associatif | 53 |
| 3. Les divergences au sein du monde associatif | 54 |
| DEUXIÈME PARTIE | 56 |
| Les rapports entre pouvoirs publics et associations à l’épreuve des crises de l’asile..... | 56 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Chapitre 4 : De la crise de l’asile à la crise de l’accueil..... | 58 |
| Section 1 : La précarisation des demandeurs d’asile..... | 58 |
| 1. La crise de l’accueil..... | 58 |
| 2. « L’asile au noir »..... | 59 |
| 3. La réponse politique à la crise de l’accueil : l’augmentation de l’offre | 61 |
| Section 2 : la professionnalisation des associations..... | 62 |
| 1. Les effets de la participation associative à la politique publique | 62 |
| 2. Le renforcement des liens avec l’administration locale | 64 |
| 3. L’affirmation des opérateurs dans le dispositif d’accueil..... | 65 |
| 4. La réforme du 10 décembre 2003..... | 66 |
| Section 3 : la rupture entre gestionnaires et contestataires | 68 |
| 1. L’éclatement des structures inter-associatives | 68 |
| 2. Des pratiques contestées..... | 69 |
| 3. l’épisode de la rétention, un climat de tensions extrêmes | 70 |
| Chapitre 5 : l’asile dans le giron de l’Etat | 71 |
| Section 1 : L’affaiblissement de la gestion associative dans la politique d’accueil | 71 |
| 1. Le retrait de la gestion associative des admissions dans le DNA..... | 71 |
| 2. L’influence des exceptions au séjour : un affaiblissement du contrôle associatif sur le séjour en CADA..... | 73 |
| 3. L’affaiblissement de l’initiative associative | 75 |
| Section 2 : La remise en cause de la logique partenariale dans la gestion du DNA | 76 |
| 1. La réforme des CADA | 76 |
| 2. La segmentation du travail social | 78 |
| 3. L’affaiblissement du partenariat dans les dialogues de gestion | 80 |
| Section 3 : Les stratégies associatives..... | 82 |
| 1. Les associations face à une injonction contradictoire | 82 |
| 2. La résistance associative et la gestion de la dissidence | 83 |
| 3. Des stratégies différenciées | 85 |
| Chapitre 6 : Le dialogue entre associations et pouvoirs publics..... | 87 |
| Section 1 : l’affaiblissement du dialogue avec les pouvoirs publics..... | 87 |
| 1. Les transformations institutionnelles..... | 87 |
| 2. L’affrontement de cultures associatives et administratives | 89 |
| 3. Les effets de la marchandisation du social | 90 |
| 4. Concertation ou consultation ? | 92 |
| Section 2 : le contentieux juridique comme mode de discussion entre associations et pouvoirs publics | 93 |
| 1. L’expertise juridique comme répertoire d’action collective..... | 94 |
| 2. L’exercice du contrôle démocratique | 95 |
| 3. Un mode de dialogue entre associations et administrations | 96 |
| CONCLUSION | 98 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 100 |
| TABLE DES MATIÈRES | 104 |
| ANNEXES | 106 |

ANNEXES

Entretiens non diffusables