Fonds Social Européen

L'amélioration partenariale dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile à Toulouse.

Itinéraire d'un projet concerté

Régis BARBAU – *Sociologue*

barbauregis@yahoo.fr

06 73 93 84 58

Mémoire pour l'obtention du Master 2 « Sociologie appliquée à l'Evaluation et la Concertation ». Sous la direction de Denis Salles.

IUP de Sociologie Appliquée / UTM / Année 2006-2007

CCPS migrants, tsiganes

Sommaire

Préambule 6

D'une offre d'intervention à la formulation d'un objet 8
Une approche organisationnelle de l'action collective appliquée au diagnostic du réseau d'accueil 10
La concertation pour accompagner le changement 11
Vers la définition et la prise en charge d'intérêts communs 13
Le Comité de pilotage : Une quête de transparence et de légitimité 14
Vers l'organisation de tables rondes… 14
L'animateur participatif, une posture pour le sociologue intervenant ? 15
Notes Méthodologiques 17

I. Diagnostic du réseau toulousain d'accueil et d'accompagnement des personnes en quête d'asile 18

De l'officiel au parallèle, les deux itinéraires de la prise en charge 19
a) Lorsqu'un demandeur d'asile est admis en CADA 20
b) Lorsqu'un demandeur d'asile ne peut pas (ou ne veut) être admis en CADA 21

I. 1 - Le *dispositif officiel* : l'exercice d'un service public entre coopération et compétition 23

I. 2 - Le fonctionnement autonome du *dispositif parallèle* 25

I. 3 - Les interconnexions entre *dispositif officiel* et *dispositif parallèle* 29
Quelques liens fonctionnels 29
Des dispositifs d'intéressement pour connecter les gestionnaires 30
a) Au-delà des clivages, la recherche d'une même voix 30
b) Un pôle de compétence juridique 31
c) Les collectifs : des instances d'action concertée sans statut juridique 33
Les collectifs, des réseaux horizontaux non hiérarchisés 36
Des instances de contre pouvoir 37
Des moments forts de la sociabilité militante 40
Des réseaux préconstruits, potentiellement encastrables 41
Synthèse du diagnostic 44

II. Du comité de pilotage à la table ronde : itinéraire d'un accompagnement 47

II.1 - Des besoins évoqués au choix d'un objet pour la concertation 47
Mise en perspective des différentes représentations de l'amélioration de la militance 49
La déclinaison de la Coordination française pour le droit d'asile, un format d'action déjà envisagé 51
Quelles modalités de mise en œuvre pour la concertation ? 52
La posture de l'intervenant sociologue, l'impossible quête de légitimité … 53

II.2 - La mise à plat des controverses, la genèse de l'accord 55
La dynamique associative en porte-à-faux dans l'exercice d'un service public 55
Epilogue 63

Conclusion 65

Bibliographie 67

Annexes 69
Etapes de la procédure administrative de demande d'asile 70
Evolution des places en CHRS, CADA, et CPH de 1995 à 2004 74
Projet de loi de finances pour 2006 : Solidarité et intégration 76
Les préoccupations et les incertitudes des acteurs du champ de l'asile 80
Les perspectives évoquées par les acteurs pour l'organisation d'une réflexion collective 85
Feuille de route pour l'organisation de la table ronde 90
Compte rendu de la table ronde du 8 juin 91

Lexique

CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

CCPS : Comité de Coordination pour la Promotion et en Solidarité avec les communautés en difficultés – Migrants et Tsiganes

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

Cimade : Service œcuménique d'entraide (anciennement Comité Inter Mouvements Auprès Des Evacués)

CLA : Commission Locale d'Admission

CPH : Centre Provisoire d'Hébergement

CRR : Commission de Recours Réfugiés

CUDA : Centre d'Urgence d'Accueil des Demandeurs d'Asile

DNA : Dispositif National d'Accueil

FNARS : Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale

OASIS : Observatoire pour l'Accueil des demandeurs d'asile

OFPRA : Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides

PAIO : Pôle d'Accueil d'Information et d'Orientation

RESF : Réseau Education Sans Frontières

SSAE : Service Social d'Aide aux Emigrants

UCJG : Union Chrétienne de Jeunes Gens

Préambule

La présente contribution traite de la mise en œuvre d'un dispositif de concertation au sein du milieu associatif intervenant dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile politique à Toulouse. Elle s'attache à décrire l'itinéraire d'une intervention sociologique sur un territoire, depuis la contractualisation entre un intervenant sociologue et un commanditaire, jusqu'à l'analyse des résultats produits. Ce mémoire tente ainsi de satisfaire deux objectifs de nature différente. L'un vise à présenter et à interroger la *forme* d'une méthode singulière d'investigation sociologique, et l'autre consiste à restituer le contenu et les résultats produits par cette investigation, c'est à dire son *fond*.

Avant même d'exposer l'itinéraire et le produit de notre intervention, il nous faut en préciser les prémices. C'est avant tout un regard porté sur le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile qui a orienté notre réflexion. Ce champ s'inscrit au cœur d'une politique publique, dépendant ainsi d'un programme d'action gouvernementale spécifique dans un secteur de la société[1], mais est aussi largement empreint de l'action du secteur associatif para-public ou indépendant. Il recouvre ainsi une pluralité d'acteurs qui contribuent à ce résultat commun qu'est l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile. Afin de mieux saisir le fonctionnement et la diversité des acteurs qui composent ce champ, il convient en premier lieu d'opérer un détour par l'histoire du dispositif d'accueil dans son ensemble.

A partir du début des années cinquante, suite à la signature de la Convention de Genève, l'Etat français met sur pied la procédure administrative d'accès au statut de réfugié[2]. Parallèlement, trois types d'associations œuvrent à accueillir et à accompagner les demandeurs d'asile sur le territoire national : les organismes dépendant des pouvoirs publics, comme le SSAE (Service Social d'Aide aux Emigrants) ; les associations dites confessionnelles comme le Secours Catholique ou la Cimade (Comité Inter Mouvements Auprès Des Evacués) ; et enfin les associations dites communautaires, tel le Comité d'aide aux intellectuels réfugiés[3].

Les pouvoirs publics interviennent de manière plus formelle dans l'organisation de l'accueil au début des années soixante dix, suite à l'arrivée massive d'exilés chiliens et indochinois. Ils

[1] Mény Y., Thoenig J.-C. (dir.), *Politiques publiques,* Paris, PUF, 1989.

[2] La Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, complétée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, définit le réfugié comme *« toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. »* (article 1 de la Convention de Genève)

[3] Marcos C., « La professionnalisation du militantisme associatif. L'exemple de la Cimade, service œcuménique d'entraide », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Mémoire de DEA Gouvernement – Option sociologie de l'action publique, sous la direction de Michel OFFERLE, Année universitaire 2002-2003.

rassemblent les associations le 30 mai 1975, pour que soit signé un protocole d'accord définissant *« la répartition des tâches et les conditions dans lesquelles les associations concernées entendent engager leurs responsabilités*[4]». Un dispositif de coordination est alors mis en place. La gestion en est confiée à l'association France terre d'asile, tenue d'agir pour le compte de l'Etat et sous son contrôle. L'accueil des demandeurs d'asile s'inscrit ainsi sur l'agenda politique. Il devient une branche de l'action sociale dont le financement permet à de nombreuses associations de professionnaliser leurs tâches et d'institutionnaliser leur gestion. Cette délégation de service public, loin d'être exclusive au domaine de l'accueil des demandeurs d'asile, concerne tout un pan du secteur associatif depuis les années soixante et soixante-dix[5]. Elle caractérise un modèle typique de l'intervention étatique qui, même lorsqu'elle intercède de manière autoritaire, est souvent conduite à négocier la mise en œuvre des politiques publiques avec ceux qu'elle concerne, afin de réduire au maximum les résistances possibles[6].

A partir du début des années quatre vingt dix, la gestion de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) se voit être confiée aux associations. Ces centres ont été pensés dans l'objectif de fournir une prise en charge totale des personnes[7]. La mise en œuvre de ce dispositif va de pair avec l'interdiction du droit au travail pour les demandeurs d'asile prononcée en 1991.

Confrontée à l'accroissement très important du nombre de demandeurs ainsi qu'à l'allongement des délais administratifs de la procédure de demande d'asile (ces deux tendances s'étant depuis inversées), l'offre d'hébergement devient vite insuffisante[8]. Par conséquent, un grand nombre de nouveaux arrivants ne peut ni exercer légalement une activité professionnelle, ni être hébergé en centre d'accueil. Bénéficiant d'une part de l'allocation minimale des Assedic (allocation d'insertion), cette population doit le plus souvent fréquenter les associations caritatives pour accéder aux besoins fondamentaux (nourriture, vêtements…). D'autre part, ces demandeurs d'asile, ne bénéficiant pas des modalités d'accompagnement social et administratif qui existent en CADA (et ayant ainsi moins de chances d'obtenir le statut de réfugié[9]), se dirigent vers des associations de défense des Droits de l'Homme pour tenter d'accéder au statut de réfugié. Les CADA se tournent eux-mêmes spontanément vers ce type d'associations, notamment pour qu'elles prennent le relais

[4] Masse J.P., « Genèse et institutionnalisation du dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France » in *Cahiers de la sécurité intérieure*, 45, 3ème trimestre 2001, p. 51.

[5] Laville J.L., Sainsaulieu R., *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

[6] Duran P., Thoenig J.C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de science politique*, vol 46, n°4, Août 1996, pp. 580-623.

[7] C'est à cette période que le dispositif est scindé en deux, avec l'apparition des centres provisoires d'hébergement (CPH) destinés à héberger spécifiquement les réfugiés statutaires.

[8] Depuis, un effort considérable de mise à niveau du dispositif a été fait : on est passé de 3588 places en CADA en 1998 à 19470 en 2006. (source http://senat.fr)

[9] En 2003, 60 % des personnes sorties de CADA ont obtenu le statut de réfugié (pour un taux global de reconnaissance du statut de réfugié de 14,8 % à la même date).

dans l'accompagnement des personnes déboutées du droit d'asile (aide caritative, recherche d'un hébergement, ouverture d'un dossier de réexamen, demande de régularisation...).

Ainsi, parallèlement aux structures officiellement comprises dans le Dispositif national d'accueil (DNA), des acteurs du secteur associatif (oeuvrant globalement à la lutte contre l'exclusion et pour la défense des Droits de l'Homme) et certaines structures dépendant des services sociaux (hôpitaux, veille sociale…) contribuent, sur un plan local, à pallier l'insuffisance de la politique publique d'accueil en recevant parmi leurs bénéficiaires un nombre important de personnes en quête d'asile.

Nous sommes donc face à un champ d'action caractérisé par l'hétérogénéité des statuts et des missions des structures qui le composent. En observant cette mosaïque à l'échelle d'une ville comme Toulouse, principal lieu d'accueil des demandeurs d'asile en Midi Pyrénées, la diversité des acteurs en présence amène à s'interroger sur le degré de complexité et de coordination que peut impliquer leur fonctionnement conjoint.

C'est ainsi que nous avons émis l'hypothèse selon laquelle une étude sociologique permettrait de mieux en saisir les mécanismes, notamment en mettant la coordination des acteurs *à l'épreuve* au sein d'un dispositif de concertation.

Cette idée a intéressé l'Observatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile (OASIS[10]), instance ayant déjà commandité une recherche antérieure et, de ce fait, familiarisée à l'approche sociologique des situations. Elle s'avérait susceptible de contribuer à *« la constitution et l'animation d'un réseau pluridisciplinaire d'acteurs »*, objectif que s'est notamment fixé le programme OASIS. La contractualisation qui en a découlée est, néanmoins, davantage le fruit d'une offre d'intervention que d'une demande sociale explicitement formulée.

D'une offre d'intervention à la formulation d'un objet

Les premières ébauches du projet, soumises au commanditaire, tentaient de légitimer la méthode proposée (la concertation) en lui donnant des objectifs particuliers (comme par exemple l'échange de pratiques entre structures ou encore la création d'une instance de coordination de type plate forme d'accueil des demandeurs d'asile). Ces objectifs prédéfinis manquaient cependant de cohérence vis-à-vis des réalités de terrain d'une part, et représentaient d'autre part un biais méthodologique (voire déontologique), l'intervenant sociologue n'étant pas sensé *fabriquer des solutions*[11]. Une définition des objectifs de la

[10] Le programme OASIS, financé dans le cadre du Fonds Social Européen, regroupe trois structures, le CCPS, l'UCJG Robert Monnier et la Cimade à Toulouse.

[11] Friedberg E., « Faire son métier de sociologue, surtout dans l'intervention », *in* Vrancken D., Kuty O., *La sociologie et l'intervention. Enjeux et perspectives*, Ed. De Boeck & Larcier s. a., 2001

concertation par les seuls interlocuteurs d'OASIS aurait pu souffrir de lacunes comparables. En effet, instaurer un espace de réflexion collective suppose que des besoins soient identifiés et reconnus par une pluralité d'acteurs de terrain, sachant que, du fait de l'hétérogénéité constatée en amont, ces derniers ne partagent pas forcément les mêmes objectifs stratégiques et sont susceptibles de porter des valeurs elles aussi très diverses.

Ainsi, la contrainte majeure de notre projet s'est, dans un premier temps, située dans la difficulté pressentie de susciter l'adhésion d'un groupe d'acteurs dont la volonté de rapprochement était relativement incertaine. Il a donc été nécessaire de réaliser une *traduction*[12], c'est à dire de formuler un problème de sorte qu'il intéresse l'ensemble des acteurs concernés et afin que ceux-ci le considèrent comme acceptable. Une phase de discussion entre intervenant et commanditaire a ainsi permis de co-construire un objet de recherche susceptible de susciter l'adhésion : *La mise en œuvre d'un dispositif de concertation visant à faire émerger les éventuelles voies d'amélioration du partenariat inter-associatif dans l'accueil des demandeurs d'asile à Toulouse*.
L'objet de recherche, ainsi formulé, intègre des considérations de faisabilité sans toutefois être réductible à une logique d'optimisation technique qui déduirait *la* bonne finalité[13].

Construite autour de cet objet, la définition de la méthode à mettre en œuvre se devait de tenir compte de la *dynamique de changement* qu'insuffle au projet la notion « *d'amélioration* ». Puisque tout changement se base sur l'existant, la réalisation d'un diagnostic visant à produire une analyse du fonctionnement partenarial s'imposait comme une indispensable première étape. D'une part, la réalisation de ce diagnostic viserait à fournir une vision extérieure de leur fonctionnement à des acteurs qui, engagés dans leurs tâches respectives, n'ont pas forcément l'occasion de prendre le recul nécessaire. D'autre part, elle permettrait de repérer les besoins respectifs ainsi que les éventuels obstacles à la coordination, susceptibles d'être traités collectivement lors d'une démarche de concertation.

Ainsi, notre intervention repose principalement sur deux phases : l'élaboration d'un diagnostic et l'accompagnement d'un changement. Si ces deux séquences suivent un itinéraire cohérent, elles ont néanmoins nécessité la mobilisation de méthodes, de compétences, et de cadres théoriques différents. La partie suivante s'attache à présenter les cadres d'analyses mobilisés, puis à justifier des méthodes mises en œuvre dans chacune des étapes de notre projet.

[12] Callon M., 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc », L'Année Sociologique Vol. 36 (numéro spécial : La sociologie des Sciences et des Techniques), pp.169-208
Callon M., *La science et ses réseaux. Génèse et circulation des faits scientifiques*, La découverte, Paris, 1988.
[13] Friedberg E., *ibid.*

Une approche organisationnelle de l'action collective appliquée au diagnostic du réseau d'accueil

Les approches sociologiques visant à analyser l'action organisée sont nombreuses et variées. L'objectif de cette importante production théorique n'est autre que de comprendre la complexité des processus qui sous-tendent la coopération au travail. Nous aborderons partiellement les postulats qui nous ont semblé les plus pertinents pour analyser le fonctionnement d'un réseau inter-associatif.

Lorsqu'on tente de caractériser le système organisationnel étudié, on constate que ses frontières sont largement ouvertes. Seule la convergence d'une partie des activités exercées par différents acteurs *clôture* le groupe. Le point commun de ses membres est leur participation, à tel ou tel titre, dans l'accueil ou l'accompagnement des personnes en quête d'asile. Certains acteurs auront pour mission principale l'aide aux demandeurs d'asile (les centres d'accueil pour demandeurs d'asile par exemple), tandis que d'autres n'exerceront cette activité que dans le cadre d'une aide plus large aux personnes en situation de précarité (comme les associations caritatives). La métaphore du réseau semble être la plus adaptée pour qualifier un tel système où coexistent des structures qui peuvent aussi bien entretenir des relations partenariales que ne jamais être amenées à interagir. C'est précisément la nature des interrelations (concurrence, alliances, conflit, partenariat, connivences personnelles…) qui permettra de mieux comprendre le fonctionnement de ce réseau[14].

Une coopération, même minimale ou imparfaite, suppose l'existence d'une trame qui assure l'agencement des pratiques. En considérant le groupe d'acteurs étudié comme un système d'action, nous partons du postulat de départ que certains mécanismes de régulation[15], plus ou moins institutionnalisés, lui permettent de reproduire son fonctionnement. Ainsi le diagnostic doit-il permettre de révéler l'existence de ces mécanismes, en distinguant, d'une part, les règles qui encadrent les missions et dictent le comportement normatif des acteurs, et d'autre part, les règles définies de façon autonome par les acteurs pour assurer la réalisation de leur activité.

Notre attention se portera enfin sur la dimension des *identités professionnelles*[16]. Nous nous demanderons s'il existe, au-delà du sentiment d'appartenance à telle ou telle structure, une *offre identitaire* que véhicule l'appartenance au réseau. Nous pouvons supposer qu'existent des controverses, plus ou moins visibles, entre des acteurs qui ne donnent pas le même sens ou les mêmes valeurs à leurs actions. On peut aussi se demander si, selon certaines

[14] Notre accès à l'ensemble des acteurs du terrain étant limité, nous n'avons pas opté pour l'utilisation de méthodes visant à modéliser chacune des connexions du réseau (*cf.* l'approche structurale des réseaux [Granovetter - 1973])

[15] Reynaud J.D., *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989.

[16] Dubar C., *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991

contraintes, des ajustements relationnels se font par négociation, au coup par coup, ou sur la base d'un consensus sous jacent renvoyant à des valeurs partagées.

Enfin, bien que tout système organisé s'adapte en fonction de son environnement extérieur et de sa dynamique interne, nous avons observé le fonctionnement du réseau à un moment *t* en estimant qu'il serait périlleux de pronostiquer quels pourraient être les changements du jeu d'acteur, compte tenu d'un contexte législatif en perpétuel mouvement.

Méthode de recueil des données

Pour mener à bien l'élaboration du diagnostic, nous avons interrogé individuellement un panel d'acteurs censé représenter la diversité du réseau[17]. La méthode de l'entretien semi-directif a été privilégiée afin que, sur la base de leur position dans le réseau, de leurs expériences pratiques, et de leurs intérêts spécifiques, les enquêtés formulent leur propre interprétation du fonctionnement du réseau. Lors des entretiens, il a été demandé aux acteurs d'adopter une posture de réflexivité sur ce qui pose problème dans le réseau afin qu'ils proposent leurs propres solutions.

Cette étape a donné lieu à la réalisation d'un diagnostic permettant d'une part d'identifier les mécanismes de régulation du réseau ainsi que la nature des relations entre acteurs, et, d'autre part, les différentes perceptions de l'amélioration du partenariat.

La concertation pour accompagner le changement

Notre étude se démarque des recherches sociologiques dont le but se limite à la seule production de connaissance. Elle veut tisser un lien entre connaissance et action en suscitant différents degrés de participation des acteurs : la réalisation du diagnostic, basée sur le recueil de témoignages individuels, joue le rôle d'une consultation préalable à l'accompagnement d'un changement ayant lieu dans un cadre de décision collective, la concertation.

Cette section comprend deux parties. La première a pour objectif de comparer les principes de la concertation à ceux de l'intervention sociologique. La seconde nous permettra d'exposer nos choix méthodologiques.

La notion de concertation recouvre une multitude de réalités. Elle est par exemple mobilisée pour qualifier des processus de consultation publique à propos d'enjeux tant locaux (enquête publique pour la modification d'un Plan Local d'Urbanisme, conseils consultatifs de quartier,

[17] Voir notes méthodologiques

gestion de la ressource en eau dans les bassins versants…) que globaux (conférences citoyennes sur les OGM ou sur le réchauffement climatique, jurys de citoyens dans le domaine de la santé…). Peut ainsi être appelée concertation toute création d'un espace d'échange et de réflexion où des personnes, à l'occasion d'une prise de décision ou de position, sont censées présenter des points de vue différents et des opinions distinctes[18].

Pour tenter de lui conférer un certain aspect qualitatif, la concertation est parfois décrite comme un *style de relations humaines*[19] qui implique des efforts de compréhension d'autrui dans l'échange, et non dans le rapport de force. Selon cette perception de la concertation, les participants devraient apporter des idées à la discussion, sans a priori sur la décision. Parvenir à un tel degré de coopération nécessite la mise en œuvre d'un cadre visant à faciliter les échanges. Dès lors, certains types de dominations symboliques (rapport de genre, de classes d'ages, de statut professionnel…) peuvent être dissuadés par leur simple mise à jour. Mais, pour autant que la concertation tente d'aller au-delà des rapports de domination, elle n'en est pas totalement exempte. La concertation n'est pas un remède miracle pour supprimer tout contentieux ; c'est davantage un processus qui permet, en les explicitant, d'en soulager, voire d'en prévenir certains. C'est une approche des problèmes qui vise à assumer les contradictions existantes pour les faire éventuellement déboucher sur des solutions co-construites[20].

La concertation est souvent définie par ce qu'elle n'est pas. On la distingue alors d'autres processus (communication, information, consultation, négociation) ne relevant pas du même registre de participation des acteurs. Sans entrer dans une comparaison systématique, nous pouvons différencier la concertation des processus auxquels elles pourraient s'apparenter :

- En tentant d'*adapter les décisions aux besoins et aux intérêts des acteurs*, elle va plus loin qu'une simple consultation.

- Elle se distingue d'une négociation du fait qu'elle *ne contraint les acteurs ni à participer, ni à parvenir à un accord*.

Ces caractéristiques permettent de faire le lien entre la concertation et la sociologie de l'intervention. Elles semblent en effet pouvoir être autant attribuées à une démarche de concertation qu'à une démarche d'intervention sociologique. Ces deux approches suivent un itinéraire orienté vers un certain mode d'accompagnement du changement. De fait, nombreux aspects de l'une ou de l'autre sont identiques. Sans prétendre en dresser une liste exhaustive, nous pouvons en citer quelques-uns, tel la mise en commun de connaissances, la transparence dans les prises de décision, la recherche d'innovation, la prise en compte des représentations

[18] Lebel P., *Pratique de la concertation et des réunions d'échange*, Editions ESF, 1980.
[19] *Idem.*
[20] Lebel P., *op. cit.*

des acteurs, la recherche d'un partage du pouvoir, la prise de distance par rapport à la tendance à aller directement à la solution etc.

La comparaison de deux définitions permet de constater à quel point la visée d'une démarche de concertation est proche de celle de l'accompagnement du changement telle que prôné par la sociologie de l'intervention :

> *« La concertation se base sur un dialogue horizontal entre les participants, dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble.»* [21]

> *« La création d'un réseau qui rassemble les différents acteurs, représentés par des porte-parole légitimes, autour de biens communs successifs, et la solidification de ce réseau par l'enrôlement de nouveaux acteurs font parti de la méthodologie pour la conduite du changement. »*[22]

Il s'agit dans les deux cas d'atteindre le niveau de coopération nécessaire dans un groupe d'acteurs, afin d'aboutir vers la définition et la prise en charge d'intérêts communs. C'est précisément l'objectif du projet relaté dans ce mémoire.

Vers la définition et la prise en charge d'intérêts communs

Ces éléments théoriques ainsi exposés ont permis d'appréhender la particularité de notre objet. Toutefois, pour pouvoir assurer le lien entre production de connaissances et intervention, l'approche méthodologique requise se doit, elle aussi, d'être adaptée.
Rappelons brièvement que la première phase de notre démarche vise à rencontrer individuellement des acteurs représentatifs du réseau d'accueil des demandeurs d'asile à Toulouse afin de recueillir deux types d'informations :

- Celle permettant de mettre en lumière les mécanismes qui sous-tendent et structurent les interactions au sein de ce réseau.
- Celle permettant de mettre en lumière les problèmes que les acteurs jugent important à traiter collectivement dans la perspective d'une amélioration du partenariat.

La poursuite de la démarche consistera donc à identifier puis à choisir les objectifs d'amélioration du partenariat susceptibles de mobiliser autour d'une instance de réflexion collective un ensemble d'acteurs faisant partie du réseau.

---

[21] Beuret J.-E., *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, L'Harmattan, 2006.

[22] Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, Sociologie, 1996. (Définition inspirée de l'approche sociologique de la traduction proposée par M. Callon [Callon, 1986])

« La constitution d'un groupe de pilotage composé de divers acteurs concernés par l'intervention, la coproduction des résultats et leur restitution – par écrit et surtout par oral au moyen de diverses techniques de communication – constituent les principaux moyens d'une démarche participative. »[23]

Le Comité de pilotage : Une quête de transparence et de légitimité

Notre projet n'émanant pas d'un acteur occupant un statut hiérarchique plus élevé que celui des potentiels participants à la concertation, le pouvoir de décision n'a aucune raison d'être attribué à un acteur plutôt qu'à un autre. Ainsi, selon une méthode classique d'intervention sociologique, nous serons amenés à constituer une instance de décision collective ou Comité de pilotage. Les différentes personnes rencontrées lors de la phase de diagnostic seront les mêmes à être conviées à cette instance, qui aura pour fonction, d'une part, de réfléchir aux conséquences à tirer de la phase de diagnostic, et, d'autre part, de décider des objectifs à suivre. Le comité de pilotage aura par ailleurs pour mission de fixer les modalités techniques de mise en œuvre de la concertation (date, lieu, nature et nombre de participants). Ces décisions, formulées collectivement et en transparence, devraient permettre de conférer une certaine légitimité aux objectifs, de sorte que ceux-ci soient susceptibles de mobiliser ultérieurement d'autres acteurs.

Vers l'organisation de tables rondes…

En laissant les acteurs du Comité de pilotage définir les problèmes qui, selon eux, pourraient trouver des voies de résolution lors d'une réflexion collective, nous ne pouvons présager de la nature des échanges qui auront lieu lors de la concertation. Ce positionnement nous confronte à la difficulté de ne pas pouvoir anticiper une méthodologie précise à mettre en œuvre pour organiser la concertation. Nous raisonnerons donc par induction, en considérant que les moyens mis en œuvre par l'intervenant devront s'adapter aux réalités qui émergeront du terrain. Pour tenter de circonscrire un cadre aux instances de réflexion présagées, nous pouvons à cette étape les envisager sous forme de *table ronde*, concept évoquant un espace de délibération. Cela ne va pas sans poser la question du rôle de l'intervenant au sein de ces hypothétiques tables rondes.

« La mise en œuvre de programmes d'actions concertés et négociés conduisent les sociologues à des pratiques d'animation de groupes, de création de réseaux, de mobilisation de partenaires, de gestion de conflit, de communication. »[24]

---

[23] Legrand M., « Essor de l'intervention en sociologie », p. 79, *in* Vrancken D., Kuty O., *Op. Cit.*
[24] *Ibid.*

L'animateur participatif, une posture pour le sociologue intervenant ?

Si nous ne pouvons savoir à l'avance la nature des échanges qui se tiendront en table ronde, nous pouvons en revanche nous questionner sur la posture qu'y tiendra l'intervenant.

« Assumer des fonctions de médiation ou de traduction passe d'abord par une certaine capacité à se positionner dans une posture particulière. Il s'agit à la fois de faire preuve d'un détachement suffisant pour afficher une position de neutralité, indépendamment des attaches éventuelles de l'acteur vis-à-vis de tels ou tels groupes en présence, mais aussi de montrer une implication sans laquelle le traducteur aura beaucoup de difficultés à se faire reconnaître une quelconque légitimité. »[25]

Il existe différentes méthodes d'animation. Commençons par éliminer d'emblée la figure de l'*animateur directif* qui choisit les participants et les thèmes abordés. Elle est aux antipodes de nos principes d'intervention qui consistent à faire coopérer plusieurs tendances sans intention d'exercice de pouvoir des unes à l'encontre des autres.

Autre style, l'*animateur régulateur*. Lorsqu'un animateur se positionne en *régulateur*, il s'en tient à agir sur la forme et non sur le fond des échanges : il reformule les idées émises, il battit des synthèses partielles, il facilite les échanges. Bref, il est le garant d'une méthode de travail. Cette méthode est basée sur une volonté de transparence et de neutralité de la part de l'animateur. Elle semble adaptée aux situations où l'intervenant est susceptible d'être soupçonné d'intentions normatives, du fait qu'il serait mandaté par l'une des parties prenantes. Lorsque c'est le cas, l'intervention voit en effet le risque d'être assimilée à une instrumentalisation. La posture du régulateur paraît ainsi appropriée pour garantir la représentation du sociologue comme étant un tiers neutre. Le rôle de ce dernier peut néanmoins aller plus loin lors d'une concertation.

> *« On suppose du sociologue que, par son extériorité, la neutralité qui en découle et grâce à sa connaissance des enjeux, des stratégies des acteurs, il est en mesure d'anticiper les difficultés, les différences d'interprétation et les blocages dus à la diversité des positions.»*[26]

En reconstruisant la situation de chaque acteur, le sociologue intervenant peut contribuer à mettre en évidence la finesse des positions, et favoriser ainsi la prise en compte des valeurs d'autrui. Une telle posture, adaptée en situation de délibération, demande à ce que l'animateur soit apte à alterner les phases de régulation, et les phases où il participe en transmettant des informations susceptibles de changer le cadre de référence des acteurs, et notamment leurs représentations des problèmes et des solutions possibles.

[25] Beuret J.-E., *Op. Cit. p*282

[26] Legrand M., « Essor de l'intervention en sociologie », p 74. *Ibid.*

« L'intervention doit réussir à apporter une connaissance aux interlocuteurs, à enrichir leur cadre de référence, leurs modes de raisonnement et permettre de renouveler la vision de ce qui pose problème dans l'organisation en question, et donc de changer les termes du débat entre les intéressés. »[27]

Si la posture de l'*animateur participatif* nous semble ainsi être la plus adaptée à la conduite d'un accompagnement concerté du changement, nous serons amenés à tenir compte de l'influence du contexte d'interaction sur notre intervention, en étant attentif aux potentielles distances entre ambitions et réalités. Les questions du rôle joué par le sociologue, de ses compétences mais aussi des rapports qui se tissent entre connaissance et action apparaissent comme des objets d'analyse pertinents[28], méritant que l'on s'y attarde le temps voulu.

[27] Friedberg E., *op cit, p. 129.*

[28] Vrancken D., Kuty O. (Ss. Dir.), *Sociologie et intervention. Enjeux et perspectives*, Ed. De Boeck & Larcier s.a., 2001, p. 12

Notes Méthodologiques

Première phase : Recueil et analyse des données (mars – avril)

- Réalisation d'entretiens semi-directifs avec des acteurs jugés représentatifs de la diversité des types de structures en présence au sein du réseau (Cimade, FNARS, Amnesty International, Secours Catholique, Pôle d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO), UCJG Robert Monnier, Collectif pour la santé des étrangers) :
- Analyse thématique du matériau puis élaboration d'un diagnostic des principaux modes de coordination existant (historique, analyse des interactions, des modes de partenariat).
- Recueil des représentations sur le fond et la forme du projet de concertation autour de l'amélioration du partenariat inter-associatif.

Deuxième phase : Organisation d'un Comité de pilotage réunissant les acteurs rencontrés lors des entretiens (mai)

- Discussion autour du diagnostic
- Choix des thèmes pertinents pour une réflexion collective et élaboration d'un schéma d'action (lieu et date)
- Choix des structures susceptibles de participer aux tables rondes

Troisième phase : Mise en œuvre de la concertation (juin)

- Organisation et animation de table ronde
- Réalisation de compte rendu

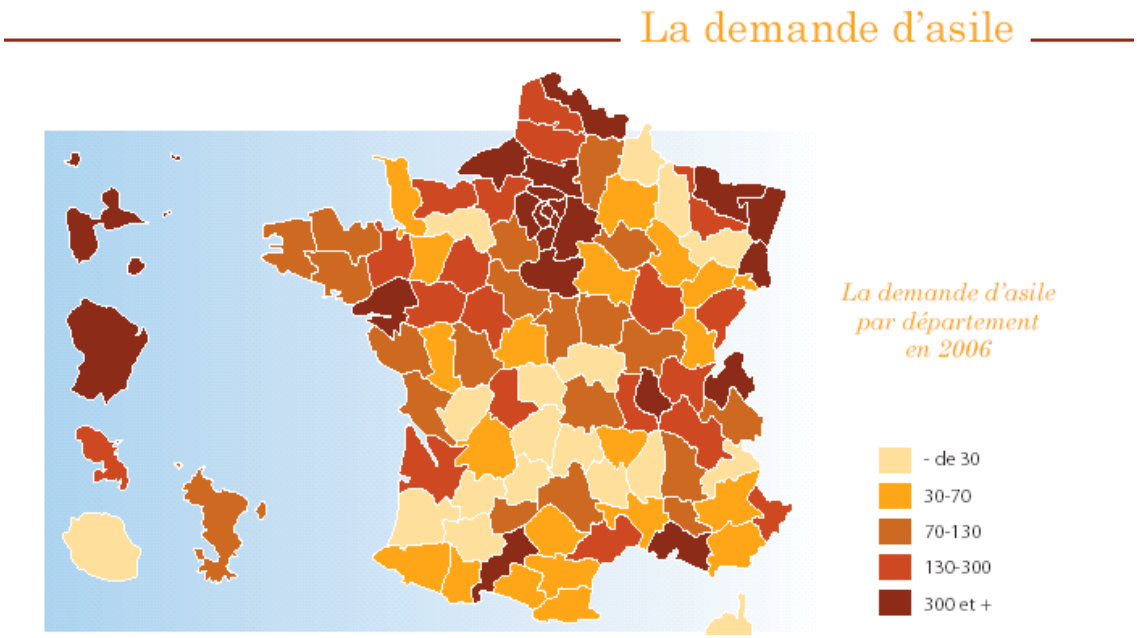
Quatrième phase : Réunion du comité de pilotage (juillet)

- Discussion et validation du compte rendu de la table ronde
- Décisions des modalités de mise en œuvre des rencontres à suivre

I. Diagnostic du réseau toulousain d'accueil et d'accompagnement des personnes en quête d'asile

L'objectif de ce diagnostic est d'identifier les mécanismes de régulations et la nature des relations qui se déploient au sein du système d'acteurs intervenant dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile à Toulouse. Le but est ainsi de *partir de l'existant* afin de préparer les bases d'une concertation visant à améliorer le partenariat au sein de ce réseau.

Les « points de chute » des personnes en quête d'asile se concentrent principalement dans les milieux urbains où se développent les activités propres à la mission d'accueil. Le département de la Haute-Garonne, et plus particulièrement la ville de Toulouse, est le plus important lieu d'accueil de la région Midi-Pyrénées et du Sud-Ouest en général.



Source : rapport d'activité de l'OFPRA, année 2006

Dans une ville comme Toulouse, l'ensemble des structures susceptibles d'intervenir dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile dessine un réseau comprenant une conséquente diversité de statuts, de rôles, de missions... Pour appréhender cette apparente complexité, il est utile de la resituer dans son contexte historique. Le Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) a été confronté à l'accroissement important du nombre de demandeurs d'asile entre les années 1996 et 2003. Au cours de ces années, et malgré l'effort considérable de création de nouvelles places en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), le DNA est devenu largement insuffisant pour accueillir l'ensemble de la population des demandeurs d'asile. Pendant cette période et jusqu'à nos jours, les structures d'hébergement d'urgence, les structures de réinsertion sociale, les associations

de défense des droits de l'homme, les services hospitaliers d'aide à l'accès aux soins, ainsi que les associations caritatives, ont largement contribué à suppléer par leurs diverses interventions l'engorgement du DNA, dessinant ainsi les contours d'un réseau d'accueil parallèle.

Ainsi, deux principaux ensembles de structures interviennent dans l'accueil des demandeurs d'asile : a) l'ensemble des établissements para-étatiques compris dans le DNA et spécifiquement financés pour exercer la mission d'accueil des demandeurs d'asile - nous appellerons ce groupe le *dispositif officiel*, et b) l'ensemble constitué des divers organismes intervenant à différents titres dans l'accueil des demandeurs d'asile indépendamment de la politique publique d'accueil - que nous appellerons le *dispositif parallèle*. La coexistence de ces deux ensembles est due au fait que le premier n'est pas en mesure de mener l'ensemble des activités propres à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile sans le second.

En ayant corrélé l'existence du *dispositif parallèle* au contexte de saturation du *dispositif officiel*, nous pouvons supposer que la baisse que connaît actuellement le nombre de demandeurs d'asile, si elle venait à se pérenniser au point d'inverser la tendance à l'engorgement du DNA, est de nature à amenuiser l'influence qu'a le *dispositif parallèle* dans l'accueil[29]. Si cette hypothèse mérite d'être ultérieurement explorée, il faut dans un premier temps comprendre ce qui va orienter un demandeur d'asile vers une prise en charge par le *dispositif officiel* ou par *le dispositif parallèle,* pour dans un second temps mettre en lumière la nature des connexions et les mécanismes de régulation qui structurent le fonctionnement de ce système d'acteurs.

De l'officiel au parallèle, les deux itinéraires de la prise en charge.

Le système d'acteurs que nous étudions est défini par un dénominateur commun : les activités qui s'y déploient sont orientées vers une catégorie spécifique de bénéficiaires. Ce sont donc d'une certaine façon les personnes en quête qui définissent les contours du réseau. Il est possible de schématiser la distinction entre *dispositif officiel* et *dispositif parallèle* en partant du parcours d'un demandeur d'asile. Il n'est pas ici question de décrire la procédure de demande d'asile[30] mais plutôt de comprendre ce qui va orienter un demandeur d'asile vers une prise en charge par le *dispositif officiel* ou par *le dispositif parallèle.*

A son arrivée sur le territoire, une personne en quête d'asile doit se signaler en préfecture pour retirer son dossier de demande d'asile[31]. Une *autorisation provisoire de séjour* d'une durée d'un mois lui est alors délivrée afin qu'elle puisse en 21 jours remplir et envoyer sa demande

[29] Pour une précision des changements, en cours ou à venir, susceptibles de modifier le fonctionnement du réseau tel que nous l'avons observé, se reporter en annexe.

[30] Pour une description de la procédure de demande d'asile, se reporter en annexe.

d'asile à l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA). Après saisine de l'OFPRA, un *récépissé constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié* lui est délivré par la Préfecture. C'est dès lors qu'un demandeur d'asile est administrativement considéré comme tel.
Une fois administrativement reconnu, un demandeur d'asile peut prétendre à être admis dans un CADA s'il répond aux critères d'admission à l'aide sociale (sans ressources suffisantes et sans logement). Dès lors, son entrée dans le *dispositif officiel* local est fonction d'une part de l'appréciation d'urgence sociale de sa situation[32], et d'autre part des places localement disponibles (en raison de déséquilibres existants entre la localisation des arrivées et celle des capacités d'hébergement, les demandeurs d'asile, selon un principe de solidarité nationale, peuvent être admis en CADA dans un autre département français).

a) Lorsqu'un demandeur d'asile est admis en CADA

En CADA, les demandeurs d'asile bénéficient d'une prise en charge globale. Les principaux services fournis sont :

- Versement d'une Allocation Sociale Globale (dont le montant dépend notamment de la composition familiale).
- Aide à la scolarisation des enfants.
- Prise en charge des frais liés au logement, à la nourriture, et à la demande d'asile.
- Suivi des démarches administratives, sociales et médicales.
- Animation (ateliers, activités, sorties, réunions…).

La durée du séjour en CADA est limitée à la durée de la procédure. A compter de la réception de la réponse des autorités compétentes, les personnes qui sont devenues réfugiées statutaires disposent de trois mois pour sortir du centre. Elles peuvent alors prétendre, toujours à condition que des places soient disponibles, à une prise en charge dans un Centre provisoire d'hébergement (limitée à 6 mois pour les familles et à 4 mois pour les personnes seules). Elles pourront alors y être hébergées, être aidée dans la préparation de leur insertion (aide à accès à l'emploi, la formation et au logement), et bénéficier suivi social et psychologique.

Les personnes qui ont vu leur demande d'asile rejetée disposent d'un mois. Un CADA n'a pas pour mission de prendre en charge les dépenses occasionnées par les demandeurs d'asile déboutés : il ne peut pas préparer les dossiers en vue de nouvelles démarches (réouverture du

[31] Une précédente recherche met en lumière l'errance que rencontrent le plus souvent les demandeurs d'asile entre leur arrivée sur le territoire et l'accès à la procédure, et plus généralement les logiques d'action qu'ils mettrent en œuvre face aux différents types de précarité qu'ils rencontrent tout au long de leur parcours en France. (*Cf.* Barbau R., « L'asile politique à l'épreuve des faits. Expériences de personnes en quête d'asile à Toulouse », Mémoire de M1 sociologie appliquée, UTM, septembre 2006.)

[32] La priorité est accordée selon la hiérarchisation suivante : primo-arrivants familles avec enfants en bas âge, jeunes majeurs isolés (entre 18 et 20 ans), demandeurs ayant des problèmes de santé mais ne nécessitant pas un accueil médicalisé, femmes seules, demandeurs en réexamen n'ayant pas été hébergés ou n'ayant pas refusé d'hébergement dans un centre du DNA au titre de leur première demande.

dossier à l'OFPRA, demande d'asile territorial ou demande de régularisation). En conséquence, les associations de défense des droits de l'Homme prennent le relais pour accompagner ces démarches, et les structures d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale, selon la disponibilité des places, peuvent fournir un hébergement.

b) Lorsqu'un demandeur d'asile ne peut pas (ou ne veut[33]) être admis en CADA

Quant bien même il reçoit une allocation d'environ 10 euros par jour, un demandeur d'asile évoluant hors du *réseau officiel* est en situation de précarité économique. Il peut alors avoir besoin des services de l'ensemble des structures du *réseau parallèle*, tant pour accéder à des besoins de première nécessité (tels un hébergement ou de la nourriture), que pour se faire accompagner dans sa procédure de demande d'asile[34].

[33] Le fait que l'allocation d'insertion (renommé Allocation temporaire d'attente) ne soit plus versée aux personnes qui auront refusé cette offre d'hébergement à tendance à laisser supposer que ces refus se feront plus rare (voir annexe pour plus de précisions).

[34] Compte tenu du différentiel qui existe entre les deux niveaux de prise en charge, un demandeur d'asile hébergé dans le *dispositif officiel* a, selon France Terre d'Asile, cinq fois plus de chances de se voir attribuer la qualité de réfugié que celui fréquentant le *dispositif parallèle*.

Schéma du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile selon deux itinéraires de prise en charge

Dépôt d'une demande d'asile

Admission en CADA

Dispositif CADA engorgé ou refus de la prise en charge

« dispositif officiel »

Dispositif national d'accueil

CUDA : accueil d'urgence des demandeurs d'asile, hébergement, accompagnement social et administratif [Cépières]

CADA : Suivi administratif, sanitaire et social, psychologique, animation et gestion de l'attente, scolarisation des enfants. [Sardélis, UCJG Robert Monnier, Cépières, Adoma]

« dispositif parallèle »

Tiers secteur associatif

- Associations caritatives : hébergement, nourriture, vêtements, santé [Médecins du monde, Secours catholique, Resto du cœur, Emmaüs, Entraide protestante…]
- Associations de défense des droits : aide juridique et administrative [Cimade, Amnesty International] ou psychologique [CCPS]

Structures sociales de droit commun

- Centres d'hébergement et de réadaptation sociale: orientation, hébergement et logement, insertion par l'activité économique, accompagnement social [CHRS Apiaf, CHRS Espoir…]
-Centres d'hébergement d'urgence : [Gîte de l'écluse, Maison des allées]
- Pôle d'accueil d'information et d'orientation : accueil inconditionnel, orientation, hébergement d'urgence.

Décision OFPRA et CRR

Statut de réfugié

Débouté du droit d'asile

Pas de place en CPH

CPH : hébergement, préparation de l'insertion des réfugiés (accès à l'emploi et à la formation), suivi social et psychologique, suivi social lié au logement. [Sardélis, UCJG Robert Monnier]
Limité à 6 mois pour les familles et à 4 mois pour les personnes seules

Afin d'éclaircir l'entremêlement des connexions qui se tissent dans le réseau global de l'accueil des demandeurs d'asile à Toulouse, nous observerons méthodiquement les mécanismes de régulation ainsi que la nature des relations qui se donnent à voir dans chacun et entre les deux sous-ensembles identifiés (*dispositif officiel et parallèle*), puis nous prendrons du recul pour comprendre ce que produit l'ensemble du réseau.

I.1 - Le *dispositif officiel* : l'exercice d'un service public entre coopération et compétition

Les structures gestionnaires de centres d'accueil des demandeurs d'asile sont mensuellement réunies lors de réunions de concertation - anciennement appelées Commissions Locales d'Admission (CLA). Ces réunions, animées par la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), visent à répartir les demandeurs d'asile dans les structures, en fonction des places disponibles sur le plan local et national. En dehors de ces réunions, les structures gestionnaires peuvent fonctionner de manière tout à fait indépendante les unes des autres.

> *« Au niveau toulousain, pour l'instant on n'a pas de chose formalisée au niveau des 4 CADA, je dirais que le lieu de rencontre entre les 4 CADA se fait surtout dans le cadre de la CLA. Alors après, est ce qu'il y a une volonté commune de traiter des sujets, ça dépend des moments, ça dépend des fois. Je pense que les 4 associations ne sont pas toujours exactement sur les mêmes longueurs d'onde. » [UCJG]*

L'ensemble que constitue le dispositif local des CADA n'est pas homogène. La diversité des acteurs est notamment du au fait que le domaine de l'hébergement des demandeurs d'asile est un marché public ouvert à toute association ou entreprise pouvant justifier d'une expérience dans le domaine, ou dans un domaine proche, de la prise en charge des demandeurs d'asile. Tel CADA n'aura ainsi pas la même expérience voire la même culture de l'accueil que tel autre.

> *« Les associations qui gèrent le dispositif ont toute une histoire, un parcours varié, elles ne portent pas forcément les mêmes valeurs, les mêmes projets, vous en avez qui viennent du secteur caritatif ou du secteur religieux, qui vont porter des valeurs chrétiennes, d'autres qui vont porter complètement autre chose etc. Donc il y a des fondamentaux qui peuvent être différents d'une association à l'autre. » [FNARS]*

Ces divergences fondamentales n'empêchent cependant pas certaines structures de coopérer ponctuellement dans l'exercice pratique de leur mission d'accueil.

« Sur certains points, les CADA vont essayer de se coordonner ou de s'informer… Par exemple au point de vue du logement, si nous on a des places en CPH ou si Sardélis a des places, on va se le dire, on peut se le dire. » [UCJG]

Les interactions qu'entretiennent des gestionnaires pour s'informer respectivement des disponibilités de leur structure sont fondées sur un mode de coopération relativement informel. Elles ne font pas l'objet d'une contractualisation qui les rendrait systématique – *on peut se le dire* – et sont davantage le fait d'une interdépendance qui lie les structures et les amènent à passer des accords tacites susceptibles de garantir la fluidité de leur fonctionnement. De manière générale, la plupart des types de coopération qui se donnent à voir entre les structures gestionnaires répondent à cette même logique d'alliance stratégique. Les acteurs vont parfois jusqu'à coordonner leur action pour mettre en œuvre des stratégies de lobbying.

« Par exemple sur la santé, une fois on voulait faire avancer les choses avec la Sécu, Sardélis et nous on a organisé une rencontre avec la Sécu pour faire avancer les choses, une autre fois c'était à la CAF, sur des histoires de réglementation. Sardélis et nous, on s'est rencontré et on est allé rencontrer la CAF et on a fait avancer les choses.» [UCJG]

Les associations gestionnaires peuvent jouer la carte du partenariat pour aller à la rencontre des administrations. Si l'on peut observer des jeux d'alliance ponctuels, ceux-ci requièrent toutefois le dépassement d'enjeux concurrentiels.

« Quand par exemple on fait un peu pression sur les offices HLM pour nous prendre telle ou telle famille, là on est en concurrence, mais on est en concurrence aussi avec les autres CHRS etc., ça c'est la règle du jeu, donc c'est celui qui entretient les meilleures relations qui va faire rentrer sa famille (…) C'est vrai qu'on a demandé à la DDASS de faire un travail particulier auprès des offices HLM, on est prêt à se mobiliser ensemble, pour faire quelque chose, mais ça n'empêchera pas, pour chacun d'entre nous, d'aller au devant de tel ou tel organisme. Là ce qu'on voit bien aujourd'hui, c'est que parfois on peut avoir des relations privilégiées avec tel ou tel organisme, et puis telle association avec tel ou tel autre. C'est plus des affaires de personne qui connaît untel et voilà… » [UCJG]

Les CADA ont le même statut juridique que les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). Ils ont pour spécificité d'accueillir une catégorie particulière de bénéficiaire, là où un CHRS est plus largement destiné à accueillir toutes les populations en situation d'exclusion. Mis en concurrence dans leur mission d'insertion, les établissements d'hébergement sociaux oscillent entre stratégie collective et individuelle - l'une n'empêchant pas l'autre. Comme cela est inscrit dans les règles du jeu d'un fonctionnement en réseau, toute connexion tissée par connivence inter-personnelle peut un jour se révéler stratégique.

Mais les gestionnaires de CADA ont une spécificité, ils représentent les intérêts d'une catégorie particulière de bénéficiaires, ils sont donc, parmi les CHRS, un groupe particulier.

> *« Après il faut voir la stratégie avec d'autres, de manière plus large, on voulait par exemple faire quelque chose de commun, vis à vis par exemple des offices HLM pour arriver à les convaincre que ça serait bien de loger des réfugiés, quel partenariat on pourrait trouver, ça, ça serait bien qu'on le prépare en commun. Je ne sais pas si on a une forte volonté, c'est pas sûr. » [UCGJ]*

On peut observer que les jeux d'alliances évoqués jusqu'ici ne concernent que deux des quatre structures gestionnaires toulousaines. Cela souligne encore le fait que l'ensemble de ces organismes ne fait pas corps, quant bien même les bénéfices des stratégies de lobbying mises en œuvre par certains sont susceptibles de profiter aux usagers de toutes ces structures.

Ainsi peut-on conclure cette partie réservée aux liens entre structures toulousaines du *dispositif officiel* en donnant à voir le fait que les structures gestionnaires disposent d'un certain panel de stratégies partenariales. La mise à plat des interactions qu'entretiennent les structures gestionnaires démontre que malgré la relative concurrence qui les oppose, certaines d'entre elles coopèrent spontanément en dehors des arènes institutionnelles auxquelles elles sont conviées en tant que partenaire de l'Etat. La coopération qu'elles mettent en œuvre, à un premier niveau, a pour but d'optimiser la gestion de leur structure et donc d'améliorer la qualité de prise en charge. Un second niveau s'inscrit davantage dans une démarche partenariale visant à mener des actions de négociation, voir de lobbying, pour attirer l'attention des administrations (Caisse d'allocation familiale, Caisse primaire d'assurance maladie, offices HLM) et des autorités (DDASS) sur la situation particulière des demandeurs d'asile. Néanmoins, au-delà de ces divers éléments de coopération, les structures et plus spécialement les gérants en tant qu'individus savent, quand il le faut, s'appuyer sur leur carnet d'adresse pour bénéficier des liens privilégiés dont ils peuvent disposer. Enfin, il semble que certaines structures, moins sensibilisées aux problématiques spécifiques des demandeurs d'asile en ce qu'elles semblent s'être positionnées sur un marché public de manière davantage stratégique que pour un intérêt manifeste pour ce type de public, tendent à s'en tenir à exercer leur mission sans chercher à s'engager dans des coopérations.

I. 2 – Le fonctionnement autonome du *dispositif parallèle*

Le sous-ensemble des structures parties prenantes de ce que nous avons nommé le *dispositif parallèle* est surtout constitué d'organismes associatifs plus ou moins indépendants des financements publics. Dans une conception globale, l'accueil des demandeurs d'asile ne

s'arrête pas à la limite de la politique publique prévue à cet effet. Il entraîne une somme d'activité d'accompagnement social, à l'interstice entre le doit d'asile et le droit commun.

Les structures associatives et sociales du *dispositif parallèle* sont amenées à prendre en charge les personnes en quête d'asile pendant leur procédure de demande d'asile, ou après, lorsque dans au moins 80% des cas, les demandeurs d'asile deviennent des personnes en situation administrative précaire.

Les structures de ce dispositif se caractérisent par une commune appartenance au champ générique de la lutte contre l'exclusion. On trouve ainsi une diversité d'organismes, du plus spécialisé en matière de droit d'asile (comme c'est le cas d'Amnesty International et de la Cimade), au moins adapté à l'accueil des demandeurs d'asile (comme un foyer d'hébergement d'urgence par exemple).

« On a pas mal de demandeurs d'asile - en tout cas on en avait un certain nombre - qui n'étaient pas admis en CADA, principalement des célibataires sans charge de famille, ou des isolés (...) qui sont renvoyés sur de l'hébergement d'urgence, et qui après sont orientés vers Amnesty International et la Cimade pour faire leur demande d'asile. Donc en fait ce n'est pas un dispositif qui est organisé, il retombe dans le droit commun de toutes les populations précaires, qu'elles soient étrangères ou non. Donc c'est des gens qui vont être accueillis dans de l'hébergement précaire, (...) qui vont aller auprès des associations d'aide caritative pour ce qui est de la subsistance, c'est à dire nourriture, vêtement etc., bref avec la gestion de beaucoup de difficultés sociales en plus de la demande d'asile. Tout ça, ce n'est pas un dispositif organisé du tout, c'est à dire qu'on connaît à force à peu près les partenaires, le PAIO oriente, quand on vient nous voir, on peut faire des réorientations sur d'autres structures pour ce qui est de l'accès aux soins etc., mais tout ça reste relativement informel, enfin, complètement même d'ailleurs, et hors cadre institutionnel, c'est pas organisé. [Cimade]

Souvent présenté comme fonctionnant de manière informelle, le *dispositif parallèle* obéit à une autorégulation principalement basée sur l'intériorisation d'une norme de qualité de l'accompagnement fourni hors d'un cadre réglementaire strict.

« Le travail vers les autres partenaires s'est fait tout à fait spontanément dans l'objectif que la personne puisse trouver une solution à son problème, à partir du moment où nous on ne pouvait pas lui apporter de manière correcte. On peut qualifier ça de réseau en terme de relation, sauf qu'il est complètement informel, puisque ce sont des comportements de bon sens. On a tous l'objectif que la personne qu'on accompagne puisse l'être dans les meilleures conditions. Si on n'a pas, nous, une réponse, c'est que quelqu'un d'autre l'a, autant pouvoir réorienter.» [Amnesty International]

Les relations qui s'y déploient reposent sur une activité d'orientation des bénéficiaires, dans une perspective de produire un suivi dans la prise en charge selon les alternatives disponibles sur le plan local. En effet, les structures n'étant pas forcément les plus visibles dans l'espace public, leur identification représente une certaine difficulté, surtout pour les personnes en quête d'asile qui découvrent le territoire. Si le *dispositif parallèle* ne dispose pas de ressources spécifiquement attribuées pour la mission d'accueil des demandeurs d'asile, il peut néanmoins bénéficier des compétences techniques du Pôle Accueil Information et Orientation[35] (PAIO), organisme qui centralise les données de l'urgence sociale et oriente ainsi les personnes en quête d'asile.

« Les personnes, qu'elles aient des titres de séjour ou pas, qu'elles soient françaises ou pas, il n'y a pas de distinction, c'est un accueil inconditionnel, sachant que l'objectif est de procurer à la personne un service d'orientation vers le service le plus adéquat par rapport à la demande de chaque personne. » [PAIO]

Orienter revient à signaler à une personne quels sont les services dont elle peut éventuellement bénéficier en s'adressant à telle ou telle structure, en fonction des difficultés qu'elle rencontre (aide administrative et juridique, soutien psychologique, don de vêtement, nourriture, hébergement…). Ainsi, pour garantir la qualité de l'orientation des bénéficiaires, les acteurs du réseau doivent tant faire circuler l'information sur leurs aptitudes (champ d'intervention, prestations fournies, modification des plages de travail…) que connaître celles des autres.

« Par expérience, on sait qu'on a des associations qui font du don de vêtement en centre ville, c'est à dire plus accessibles pour des gens qui n'ont pas du tout de moyen de locomotion, il y en a, c'est un peu plus loin mais il y a des gens qui peuvent se déplacer. On essaye de répartir, de pas envoyer les gens toujours sur la même association de manière à pas faire peser cette charge sur un lieu unique. Puis on a des retours, on sait si ça fonctionne ou si ça n'a pas fonctionné. Bon après, soit on a pris rendez-vous avec la personne au téléphone, soit on l'envoie avec un petit mot de la Cimade de façon à ce que l'association qui va la recevoir puisse éventuellement nous contacter pour qu'on explique de vive voix pourquoi est ce qu'on l'a orientée, comment, ce qu'on attend, etc. ... » [Cimade]

L'orientation des bénéficiaires au sein du réseau revient à déléguer à une autre structure le soin de fournir un service spécifique à la personne. Le contrôle de cette délégation ne se fait pas directement, il est basé sur le retour d'expérience des bénéficiaires, qui en allant et venant entre les différentes structures, les informe des problèmes qu'elles auraient pu rencontrer. Malgré d'inévitables marges d'incertitudes, l'évaluation du bon fonctionnement de ce

[35] Le Pôle Accueil Information et Orientation fait partie d'une « plate forme multi-usages » regroupant deux pôles d'activités, un pôle veille sociale - auquel, avec le numéro de téléphone 115 pour les sans abris, il est intégré - et un pôle d'hébergement d'urgence.

système est rendue possible par la propension qu'ont les acteurs du réseau à se connaître du point de vue des missions qu'ils exercent, et à se reconnaître selon la qualité de leur intervention. Les indicateurs de la qualité des interventions sont auto-produits. On constate par ailleurs que l'orientation des bénéficiaires ne se limite pas à un simple aiguillage. Dans la mesure du possible, des précautions sont prises pour ne pas saturer les structures partenaires, ou pour ne pas réorienter vers une structure dont l'action s'est avérée inefficace. Ainsi, une orientation de qualité nécessite, d'une part, une connaissance experte du terrain, et, d'autre part, un travail de veille permettant d'adapter les solutions à la conjoncture. En dehors d'un cadre de référence formels, apte à ratifier les comportements prescrits, la responsabilité personnelle de chaque acteur joue un rôle décisif. Le réseau peut être considéré comme une nébuleuse où s'exerce une véritable spécialisation des activités sans pour autant qu'une convention contraigne à des impératifs de qualité standardisés.

« On fonctionne dans des cadres collectifs dans lesquels on a l'impression que tout le monde fonctionne comme ça, puisqu'on a des gens qui sont orientés par d'autres structures chez nous, je pense que ça commence à fonctionner quand même assez systématiquement comme ça. De toute façon, je ne vois pas comment les structures, même si elles en avaient le désir, pourraient fonctionner autrement, la situation des étrangers est tellement difficile aujourd'hui - ne serait-ce qu'au niveau réglementation - tellement complexe, qu'aucune association aujourd'hui n'est capable de gérer ça toute seule dans son coin. » [Cimade]

Le *dispositif parallèle* représente un vivier de compétences et d'expertise propre à optimiser la qualité d'intervention de chacun de ses acteurs. Ainsi, les interactions s'autorégulent en fonction de l'interdépendance, de la complémentarité des missions, et d'une mise en commun des compétences, dans une visée d'optimisation de l'aide apportée aux bénéficiaires. L'intention de soulager les difficultés que rencontrent les personnes est au centre des pratiques, elle se traduit par une activité relevant parfois d'un volontariat qui peut dépasser les prescriptions normatives que doivent observer plus que d'autres certains intervenants.

« On essaye de ne pas faire de suivi social des personnes, des personnes reviennent fréquemment, on est amené à avoir plus de contact avec eux, ça ne s'appelle pas un suivi, mais ça en prend un peu le tour. » [PAIO]

L'analyse du fonctionnement et des relations qui se tissent au sein du *dispositif parallèle*, nous a donné à voir un système d'acteurs régi de façon autonome. Les logiques qui sous-tendent les pratiques des acteurs semblent relevées d'une norme implicite définissant une certaine qualité de la prise en charge visant à atténuer son caractère discontinu. Les acteurs sont en effet vigilants à ce que l'orientation des bénéficiaires, enjeu principal de la continuité dans la prise en charge, se base sur une évaluation de leurs capacités respectives.

Malgré les inévitables marges d'incertitudes, ils s'accordent à penser que le réseau fonctionne de manière satisfaisante.

« Les acteurs s'adaptent toujours sur un terrain, d'abord, il y a l'intérêt des usagers qui prime, donc après autour de ça, les gens se connaissent bien, savent à qui s'adresser pour telle ou telle chose. Les gens font avec ce qu'ils ont à un moment donné, ils font le mieux possible avec ce qu'ils ont, d'une manière ou d'une autre ça va fonctionner »[PAIO]

En comparaison aux organismes gestionnaires qui évoluent dans l'espace d'un marché public, les structures du *dispositif parallèle* semblent moins soumises à la concurrence. La diminution des subventions accordées aux structures intervenant dans l'accompagnement des étrangers en situation précaire nous a parfois été présentée comme un facteur encourageant la coordination, faute de moyen.

A Toulouse, la plupart des structures susceptibles d'intervenir dans l'accueil sont souvent implantées depuis plus d'une décennie. Le réseau dispose ainsi d'une certaine maturité dans l'inter connaissance des capacités et des savoir-faire respectifs, et la diversité des missions semble permettre une prise en charge qui, bien que toujours perfectible, est jugée satisfaisante.

I. 3 - Les interconnexions entre *dispositif officiel* et *dispositif parallèle*

Après avoir tenter de distinctement mettre en valeur les mécanismes de régulations et la nature des relations qui se déploient dans les deux sous-ensembles du réseau d'accueil des demandeurs d'asile à Toulouse, nous allons voir dans la partie qui suit quels sont les liens qui les rapprochent.

Quelques liens fonctionnels

Parce qu'il est à l'interface des structures du *dispositif officiel* et du *dispositif parallèle,* le PAIO est en quelque sorte l'organisme médian du réseau. Via sa mission d'accueil et d'orientation des populations en situation de précarité, il dispose d'une bonne connaissance des compétences et des capacités d'accueil de l'ensemble des structures à caractère social du territoire toulousain. Ces ressources sont mobilisées par le *dispositif officiel.*

« On régule les places d'hébergement, on attribue directement les places vacantes, et on gère des listes d'attente de demandeurs d'asile. Par exemple pour le CUDA Cépières, dès qu'il a des places vacantes, on voit ses disponibilités, on répercute à la DDASS ou à la

CLA les disponibilités, et on s'occupe de mettre la personne en relation dès qu'elle a eu son admission validée par la CLA, donc on travaille vraiment en partenariat avec l'ensemble des CADA. » [PAIO]

Les liens qui peuvent connecter le *dispositif officiel* et le *dispositif parallèle* se donnent notamment à voir lorsque les demandeurs d'asile hébergés en CADA voient leur prise en charge cesser à la suite d'un refus de demande d'asile. Ils dépendent alors du droit commun.

« Ce qu'on va faire, c'est qu'on va leur donner les coordonnées de la Cimade, on va quand même leur dire d'aller s'inscrire au 115, on va leur dire ce qu'il faut faire, on va éventuellement leur donner l'information sur RESF etc. » [UCJG]

Certaines structures gestionnaires orientent leurs ex-bénéficiaires vers des associations caritatives qui leur fourniront des biens fondamentaux, vers des associations qui les accompagneront dans de nouvelles démarches administratives (réexamen de la demande d'asile, régularisation), vers des structures d'hébergement d'urgence et/ou directement vers le PAIO. Si l'on prend l'exemple de l'orientation vers le Réseau Education Sans Frontières (RESF) - connu pour notamment soutenir les demandeurs d'asile devenus « sans papiers » - on constate qu'elle est davantage le fruit d'une démarche plutôt personnelle de certains travailleurs sociaux intervenant en structure gestionnaire, en fonction de la connaissance et de l'appréciation qu'ils ont de ce genre d'alternative. Dans l'ensemble, il semblerait que peu de connexions fonctionnelles et formelles unissent le *dispositif officiel* au *dispositif parallèle* dans l'exercice quotidien de l'accueil des demandeurs d'asile, en dehors des bénéficiaires qui transitent de l'un vers l'autre.

Il existe cependant des liens d'une autre nature, qui ne produisent pas que des activités directement liées à l'accueil. On peut en premier lieu citer le partenariat qui a lieu dans le cadre du programme OASIS dont est issue cette recherche. Fruit d'un rapprochement entre une structure associative gestionnaire et deux associations du *dispositif parallèle*, il donne à voir des liens caractérisés par un certain mode de coopération qui se traduit davantage dans les termes de la *défense du droit d'asile* plus que dans ceux de *la gestion technique de l'accueil*. Nous verrons dans la section suivante comment d'autres espaces de connexion, mis en œuvre par des acteurs indépendants, contribuent à tisser des liens entre *dispositif officiel* et *parallèle* sur ce registre de la défense du droit d'asile.

Des dispositifs d'intéressement pour connecter les gestionnaires

a) Au-delà des clivages, la recherche d'une même voix

La Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (FNARS), à laquelle adhèrent la plupart des CADA de la région Midi Pyrénées et tous ceux du département de la

Haute-Garonne, fédère autour de *l'échange de pratiques, du partage et de l'essaimage d'expériences réussies*. Elle anime un réseau régional permettant aux structures gestionnaires (de type CADA ou CHRS) de se rassembler tous les mois et demi lors d'une commission dite « Réfugiés-Migrants ».

> *« C'est une commission qui permet aux différents acteurs de se réunir, de se rencontrer, d'échanger sur les réalités départementales, et de pouvoir avoir une parole commune en tant que gestionnaire de CADA par rapport à l'évolution de la réglementation, de l'actualité et de l'évolution politique. [FNARS]*

Outre l'intensification des liens qui en découle, la commission « Réfugiés-Migrants » a pour objectif d'amener les structures gestionnaires à élaborer une parole militante commune que la FNARS porte ensuite sur le plan régional puis national. En se faisant porte-parole, cette fédération propose de jouer le rôle d'intermédiaire pour les structures gestionnaires qui, puisqu'elles gèrent le dispositif sur délégation d'une mission de service public, voient leur capacité d'interpellation limitée par leur dépendance aux financements publics. Cette coopération dans la production d'un discours commun nécessite là encore certains ajustements pour que les éventuels enjeux concurrentiels soient assumés.

> *« Au niveau fédéral, on essaie que les logiques de concurrence, quand elles existent - je ne généralise pas, mais ça arrive - soient faites en toute transparence. » [FNARS]*

La coopération dans la production d'une parole politique implique de surcroît l'harmonisation des diverses valeurs en présence.

> *« Ce sur quoi on travaille, c'est en expliquant que les différences fondamentales dans les valeurs portées n'empêchent pas de travailler et de défendre des choses ensemble, au niveau des réponses qu'on peut apporter aux besoins du public. » [FNARS]*

La mission que se donne la FNARS est, d'une part, de prouver que les différentes logiques en présence sont davantage complémentaires que concurrentes, et, d'autre part, de permettre aux acteurs de réaffirmer la dimension éthique de la gestion du dispositif d'accueil. En conséquence, elle stimule la cohésion et augmente les connexions au sein du *dispositif officiel*.

b) Un pôle de compétence juridique

Dans une perspective différente, Amnesty International joue aussi un rôle de tiers unificateur qui peut être utile aux structures gestionnaires du dispositif d'accueil à Toulouse.

Suite à la dissolution d'un collectif d'association (le Collectif ESAP sur lequel nous reviendrons plus tard), cette organisation non gouvernementale de défense des droits de

l'homme *« a répondu à une demande des partenaires de pouvoir continuer à se mettre au courant de l'actualité juridique, mais aussi de tout ce qui est problèmes d'accès aux droits, et pour avoir un lieu où poser les problèmes, trouver les solutions et mettre en place des actions ponctuelles pour régler un problème en particulier. »*

Ainsi, Amnesty International organise, depuis environ un an, des réunions de travail auxquelles sont notamment conviées les associations gestionnaires de structures d'accueil spécialisées. Ces réunions ont principalement deux objectifs. Elles permettent d'une part aux participants de se mettre au courant de l'actualité juridique relative au droit d'asile.

> *« Les partenaires n'ayant pas forcément le temps de faire cette information régulière, parce que ça prend du temps, parce qu'il faut quelqu'un qui s'en occupe vraiment dans chaque structure, ça sert de catalyseur à un moment x. Peut être parce que toutes ces structures sont différentes les unes des autres (…), ça va être à l'occasion, quand on se téléphone, mais bon, il n'y a pas le réflexe de dire « bon, j'ai d'autres partenaires, je vais élargir les destinataires de mon information », et donc c'est vrai que par ce biais là, ça fonctionne. [Amnesty International]*

D'autre part, ces réunions sont l'occasion pour Amnesty International de fournir aux participants une sorte de formation continue basée sur la résolution des problèmes juridiques qu'ils peuvent rencontrer au quotidien dans l'exercice de leur mission d'accompagnement.

> *« Les problèmes évoqués peuvent être individuels, particuliers, mais ça peut être aussi l'occasion de se rendre compte que plusieurs structures ont eu le même problème à un point précis, et donc dans ces cas là, on va faire un modèle de courrier dont se serviront toutes les institutions, mais en leur nom, parce que ça porte plus dans ces cas là que si une personne fait une réclamation dans son coin. (…) La lettre, elle ne sera pas cosignée par x, ce n'est pas un collectif. Par contre stratégiquement, AI dénoncera de manière générale une pratique préfectorale qui semble ne pas être légale, sachant que derrière il y des choses très précises en terme de droit, et, sur le même sujet, chaque institution qui aura rencontré un même problème enverra sa propre lettre concernant son cas particulier.» [Amnesty International]*

Les réunions organisées par Amnesty permettent ainsi une activité de veille juridique. Elles cristallisent au sein du réseau une poche d'expertise, sachant que l'utilisation experte du droit représente un moyen d'interpellation des institutions auxquelles peuvent être signalées les violations de droit constatées. La stratégie d'interpellation utilisée ne consiste cependant pas à dénoncer systématiquement chaque violation. Elle revient plutôt à asseoir la dénonciation sur une multitude d'exemples avérés. Comparativement à l'action de la FNARS, Amnesty se situe plutôt dans l'agrégation d'interpellations simultanées faites par chacun, plutôt que dans la recherche d'une parole commune. L'activité de dénonciation juridiquement légitimée se

démarque de l'action collective à caractère militant. Elle se base sur une quête de neutralité apte à permettre la participation d'institutions para-étatiques.

> *« Les partenaires qui se réunissent n'ont pas forcément l'habitude de jouer dans les mêmes cours, en ont pas forcément le droit en terme d'institution, donc c'est une volonté de personne, et Amnesty est un lieu suffisamment neutre pour que même une institution puisse accepter qu'un travailleur social, une fois par mois, puisse aller assister à une réunion dans un endroit comme ça. Et ça a permis de faire perdurer la chose. Par contre, ça a été efficace dans le sens où certains partenaires n'auraient plus pu venir à l'ESAP si ça avait été toujours ce cadre là. » [Amnesty International]*

Par ailleurs, Amnesty, dans le cadre de sa mission principale de défense des Droits de l'Homme, trouve un réel intérêt à l'organisation de ces réunions, puisqu'elles lui permettent d'accumuler diverses sources d'information relative aux violations de droits, ce qui consolide sa mission de veille par rapport à des situations qu'elle ne pourrait pas observer en temps normal.

« Nous, AI, par le biais de notre travail, on constate des violations, on en dénonce, mais il y en a plein d'autres dont on n'a pas la visibilité ou dont on n'a pas connaissance et qui par le biais de ces travaux notamment nous sont restitués par d'autres partenaires. » [Amnesty International]

Nous venons d'observer que les espaces de rencontre organisés par la FNARS et Amnesty International offrent aux gestionnaires des moyens de coordination susceptibles d'élargir la marge de manœuvre *a priori* restreinte dont ils disposent pour interpeller les pouvoirs publics.

Cela nous permet d'enchaîner sur la partie suivante qui traite justement de formes de coopération pouvant rassembler des structures gestionnaires et des associations indépendantes à des fins militantes.

c) Les collectifs : des instances d'action concertée sans statut juridique

Cette section traite de divers espaces de coordination transversaux dans lesquels peuvent se côtoyer des acteurs provenant tant du *dispositif officiel* que du *dispositif parallèle*. Ces instances de coordination, par les multiples connexions qu'elles créent dans le champ du travail social, intéressent directement le partenariat dans l'accueil des demandeurs d'asile par leur capacité à en influencer la configuration. Nous verrons donc dans un premier temps

comment ces instances en viennent à se constituer et comment elles fonctionnent, pour développer plus précisément ce qu'elles produisent par la suite.

Le travail en coopération dans l'accueil des demandeurs d'asile produit globalement un ensemble d'activité s'inscrivant dans le traitement de phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Ces phénomènes résultent de situations complexes que les interventions sectorielles des politiques publiques ne parviennent pas à résoudre – voire parfois qu'elles engendrent.

> *« C'est une maladie française le cloisonnement de structures, organismes, institutions, qui fait que ceci, c'est la DDASS, cela c'est l'autre. Et au milieu de tout ça il y a des gens pour qui on a beaucoup de difficultés à faire aboutir, en particulier dans le domaine de l'errance et aujourd'hui des sans papiers, c'est très difficile parce que ce sont des problèmes complexes, qui dépendent forcément de différentes institutions, mais dans la mesure ou chacune de ces institutions ne collaborent pas, on est bloqué [Secours Catholique]*

Les acteurs du réseau associatif sont, eux aussi, confrontés à la transversalité des actions qu'ils mettent en œuvre. Ainsi, ont-ils organisé, au fil de l'histoire du réseau, des dispositifs de coordination permettant, au-delà de la seule juxtaposition de fonctions complémentaires, une réelle mise en cohérence.

> *« On a mis en place des collectifs à des moments, qui ont vécu, qui se sont arrêtés, qui ont repris, en fonction des problèmes de précarités auxquels on devait faire face, (…) pour répondre à des demandes plus globales. » [Cimade]*

Si aucun des quatre principaux *collectifs* identifiables dans l'histoire récente du réseau toulousain n'a été fondé autour de l'unique problématique des personnes en quête d'asile, tous sont ou ont été amenés à aborder cette question. Ces regroupements représentent des modalités de coopération spécifiques qui nous intéressent en ce qu'elles contribuent à influencer la nature des échanges qui s'opèrent au sein du réseau.

L'encadré ci-dessous vise à les présenter brièvement. Il est important de souligner que les collectifs sont constitués de personnes qui, en y participant, n'engagent pas forcément la responsabilité de leur structure.

Les principaux collectifs toulousains concernés par l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile.

Le collectif Hébergement des étrangers en situation administrative précaire (ESAP)

Amnesty International, Cimade, Médecins du monde, Croix Rouge, Fnars Midi-Pyrénées, PAIO, Amicale du Nid, Entraide protestante…

Le collectif ESAP s'est réuni en moyenne une fois pas mois de 1996 à 2006. Il réunissait des associations et des travailleurs sociaux sur la question de l'accompagnement et de l'hébergement des étrangers en situation administrative précaire. Il donnait l'occasion aux acteurs de partager de l'information, des constats, des analyses, et de coordonner leurs actions. Des initiatives revendicatives ont été menées auprès des institutions sur les questions de l'hébergement des étrangers, en identifiant parfois plus particulièrement le public des demandeurs d'asile. Ce collectif permettait notamment à certains membres du personnel de structures de type CHRS, amenées à accueillir des demandeurs d'asile en raison de la saturation des CADA, de venir chercher de l'information sur les modalités spécifiques d'accompagnement de cette population. Le dernier projet discuté au sein du collectif ESAP a été la création d'une antenne régionale de la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA) dont les buts sont d'échanger des informations, d'exercer un rôle de vigilance et d'alerte, et d'assurer un dialogue avec les administrations.

Les collectifs contemporains :

Le Collectif toulousain pour le droit à la santé des étrangers

Aides, Médecins du monde, Cimade, la Case santé, membre du personnel hospitalier…

Ce collectif s'est fondé en 2006 autour du nombre important de refus d'attribution du statut d'étranger malade (notamment pour des personnes en début de tri thérapie) et en réaction à une loi qui portait atteinte à ce statut. Le travail du collectif s'est ensuite élargi à d'autres problèmes d'accès aux soins plus généraux. Les problèmes qui y sont abordés peuvent notamment concerner les déboutés du droit d'asile menacés d'expulsion et souffrant de pathologies ne pouvant pas être prises en charge dans leur pays (pathologies psychiatriques notamment) ainsi que l'accès aux soins et à la Couverture médicale universelle des demandeurs d'asile en cours de procédure.

Le Collectif inter-associatif

Emmaüs, Croix rouge, Entraide protestante, les Petits frères des pauvres, Médecins du monde, Secours catholique, Resto du cœur …

Le Collectif inter-associatif s'est créé, il y a plus d'une décennie, pour réunir des associations diverses (gestionnaires et indépendantes) et faire poids vis à vis des institutions. Il est plus particulièrement constitué d'associations caritatives dont

certaines ont mis en place des établissements et des structures d'hébergement gérées sur fonds publics. Ce collectif est donc confronté à la question de l'accueil des demandeurs d'asile en ce qui concerne l'accès à des biens de premières nécessités et l'hébergement d'urgence. Les actions de revendications qu'il mène concernent l'accompagnement social et l'hébergement des personnes en situation de précarité.

Le Collectif toulousain du Réseau éducation sans frontières (RESF-31)

Cimade, Ligue des Droits de l'homme, citoyens non affiliés à une association, associations de parents d'élève, enseignants, syndicats d'enseignants, et autres syndicats.

Le RESF 31 se mobilise (très régulièrement dans la période actuelle) sur la question particulière des enfants, scolarisés ou non, de familles sans papiers menacées d'expulsion, qui pour la grande majorité sont déboutées du droit d'asile. Il se distingue notamment des autres collectifs par les formes d'action plus virulentes qu'il emploie (manifestation, sit-in, pétitions…).

Ces différents collectifs ne visent pas à traiter les mêmes problèmes et n'utilisent pas les mêmes moyens pour s'y employer. Néanmoins, sans nier leurs différences fondamentales, de nombreux points communs les caractérisent. Certaines similitudes se donnent notamment à voir dans leur mode de fonctionnement, ainsi que dans la nature de ce qu'ils « produisent ».

Les collectifs, des réseaux horizontaux non hiérarchisés

Les collectifs ont pour point commun un mode d'organisation très souple. Sans statut juridique, ils sacralisent un mode de coopération autonome entre des acteurs hétérogènes tant du point de vue de leur compétence que de leur statut. De tels groupements s'érigent sur la volonté d'unir des compétences pour tenter de remédier à des problèmes sociaux récurrents auxquels sont confrontées des personnes fragilisées. Ils favorisent un suivi global et différencié des situations ainsi qu'une coordination horizontale des actions que fournissent les professionnels de l'intervention sociale. C'est souvent l'accumulation de constats alarmants qui pousse les acteurs d'un même champ d'intervention à se mobiliser. Dans ces regroupements, les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre sont plus ou moins circonscrits, comme en témoigne cet extrait d'invitation à une réunion rappelant les objectifs du collectif ESAP.

« Ce groupe s'est fixé de se réunir tous les mois afin d'étudier des situations problématiques qui seront présentées par les participants qui accueillent et/ou hébergent des étrangers en situation administrative précaire dans le but d'échanger des informations permettant de débloquer des situations, et le cas échéant, d'interpeller les institutions sur les difficultés rencontrées et les cas insolubles » [Extrait d'une invitation à une réunion du collectif hébergement, 19 mars 1999]

Sans valeur juridique, les textes sur lesquels peuvent s'appuyer les collectifs dessinent un horizon de convergence au travers d'objectifs très larges, comme le ferait une charte. Ainsi, peut participer à un collectif tout acteur concerné du fait de son activité. Dans le cadre d'un fonctionnement autorégulé tel que décrit plus haut, la constitution d'un collectif permet aux différentes structures de coordonner leurs compétences respectives dans le traitement de problèmes transversaux.

« Etre dans un cadre collectif, ça permet toujours au minimum d'aller plus vite sur la mise en réseau et sur la circulation d'information, c'est l'avantage évident. (...)Il y a beaucoup de choses qui améliorent notre quotidien et puis probablement j'espère le quotidien des personnes que l'on accompagne. » [Cimade]

La connexion entre acteurs produit une concentration d'information sur leur environnement. Les informations partagées portent aussi bien sur des faits locaux (tel le changement d'horaire de permanence de telle structure ou la situation particulière de tel bénéficiaire) que sur des faits plus généraux (tel le contexte juridique). Elles contribuent à fournir aux acteurs une vision d'ensemble des situations qu'ils traitent, et donc à réduire l'incertitude environnante. De façon indirecte, le collectif a une fonction d'amélioration de la qualité des services attribués aux bénéficiaires des différentes structures qui le composent. Cette qualité se traduit notamment par l'optimisation du suivi des bénéficiaires entre différentes prises en charge.

Si participer à un collectif permet de développer l'expertise technique de chacun des acteurs, c'est aussi l'occasion d'accroître leurs compétences pratiques en matière de militantisme (participer à la rédaction d'un communiqué de presse, connaître les différentes formes d'expression publique, connaître les avantages, risques et contraintes de chacune, savoir choisir celle qui convient le mieux aux objectifs du moment…). L'expérience en collectif peut ainsi être perçue comme un moment d'apprentissage et de socialisation.

Des instances de contre pouvoir

Ils ont beau s'inscrire dans des démarches de coordination, les acteurs du champ ne parviennent pas à solutionner les problèmes qu'ils traitent. Ainsi, les collectifs ne se constituent pas pour suppléer l'insuffisance de politiques sociales sans avoir recours à des

pratiques d'interpellation des pouvoirs publics et de l'opinion. Il y a là une dimension revendicative qui s'inscrit dans une dynamique de mouvement social, pour tenter de faire inscrire des revendications sur l'agenda politique et obtenir ainsi des moyens favorisant la conduite d'actions sociales. Les membres d'un collectif interpellent ainsi ponctuellement les décideurs locaux et/ou l'opinion publique.

Pour comprendre ce qui engendre la constitution d'un collectif, il convient en premier lieu de noter l'évocation fréquente d'un constat d'échec quant aux interpellations menées individuellement par différents acteurs vis à vis des institutions.

« Ce que chacun, de son côté, croyait être capable de faire, c'est à dire « je vais défendre tel petit dossier à la Préfecture pour avoir des papiers, je vais plaider tel petit dossier à la DDASS pour avoir un hébergement », ça marche de moins en moins ces solutions là. On s'aperçoit qu'on est dans un problème global et que ça ne suffit pas de se bagarrer sur son petit dossier, donc ça renforce l'idée pour chacun d'aller de plus en plus vers le collectif. » [Cimade]

Les stratégies individuelles font preuve d'une double inefficacité : d'une part l'inflexion du contexte politique semble rendre les négociations de moins en moins fructueuses, d'autre part, ce type d'action, outre ses opportunités politiques réduites, n'est pas susceptible de traiter globalement les problématiques et ne permet qu'une résolution au cas par cas ayant des retombées peu visibles. La constitution d'un collectif se présente ainsi comme le passage d'une pluralité de revendications individuelles, basées sur les constats que peuvent faire les structures depuis leur positionnement dans le réseau, à une interpellation collective, basée sur l'accumulation de ces constats.

« On a plus de poids pour être reçus à la Préfecture que si moi je passe mon temps à appeler la Préfecture sur des dossiers individuels, si l'AS de l'hôpital elle fait ça aussi de son côté… C'est ce qui se fait, et ça avance plus trop, donc il faut essayer de faire en sorte que le problème soit régler de façon générale. [Collectif Toulousain pour le Droit à la Santé des Etrangers]

Faire collectif permet de créer un rapport de force plus important, en grandissant une interpellation d'autant plus légitime qu'elle est formulée par un ensemble diversifié d'acteurs. La création d'un collectif relève ainsi d'un choix d'alliance stratégique. Cela suppose un ajustement produit sur la base d'un consensus permettant de fédérer, au sein d'une même organisation, des acteurs qui n'ont pas les mêmes ressources en terme d'action.

« Dans ces collectifs on a aussi des travailleurs sociaux qui peuvent être dans des dispositifs qui ne sont pas associatifs, qui sont des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics et financés par eux, c'est là où les limites elles vont peut être apparaître, c'est à dire, en fonction des marges de manœuvre des uns et des autres,

c'est très compliqué (...) donc tout ça, ça arrive à marcher ensemble parce qu'on arrive à trouver le point d'équilibre, mais c'est vraiment pas évident. » [Cimade]

Les collectifs sont ainsi des instances délibératives où tente de s'opérer une convergence dans la définition de revendications communes. Pour formuler ces revendications, les participants doivent se mettre d'accord en faisant certaines concessions vis-à-vis de leur positionnement initial. C'est le prix à payer de l'hétérogénéité des acteurs en présence, plus le réseau est ouvert, plus les ajustements auront tendance à produire des revendications à la fois plus légitimes parce que portées par un plus grand nombre, et à la fois moins puissantes en terme de contestation. Il semble ainsi exister dans les collectifs (et de manière générale dans l'ensemble du militantisme associatif) une tendance à l'effacement des actions les plus revendicatives, au profit de celles orientées sur la proposition de solutions *concrètes, pragmatiques et immédiates.* [36]

« On a quand même la volonté de dénoncer ce qui ne va pas et de prendre position, mais plus dans l'ordre de la négociation, c'est pour ça qu'on se veut peut être « scolaire », mais on veut lister, demander un rendez-vous, discuter. On n'est pas dans la revendication pour la revendication parce qu'on pense que ça mène pas à grand-chose. [Collectif Toulousain pour le Droit à la Santé des Etrangers]

Ainsi, les moyens d'action les plus souvent utilisés par la plupart des collectifs (lettre d'interpellation aux autorités et communiqué de presse) ne sont pas ceux qui consistent à s'opposer radicalement aux institutions. Au contraire, la plupart des collectifs tentent d'ouvrir des négociations avec les institutions locales. Les modes d'actions les plus virulents, du type manifestation, sont, autant que possible, évités. Ces considérations ne doivent pas masquer les différents degrés de militance dans les moyens d'actions choisis, elles soulignent seulement une tendance générale à privilégier l'expertise comme moyen d'action légitime.

« Les moyens de revendications, c'est d'abord tout ce qui peut se faire à partir de concertation avec la DDASS, avec le Conseil Général, avec la municipalité de Toulouse, avec le Grand Toulouse, donc c'est dans le dialogue quand il est possible, ce qui n'est pas toujours le cas, quand il est de bonne foi, ce qui n'est pas toujours le cas non plus, donc d'essayer de faire avancer les choses, de faire entendre les préoccupations des gens au service de qui nous sommes - puisque nous ne revendiquons rien pour nous - de faire entendre les revendications des sans voix, comme on dit aujourd'hui. Faire en sorte que des réponses adaptées soient fournies si possible en coordonnant ce qui se passe au niveau des différents institutionnels et là, on se heurte à de grandes difficultés. » [Secours Catholique]

La militance produite par le travail en coopération au sein des collectifs se présente ainsi comme la volonté qu'ont les acteurs de résoudre les problèmes en négociant avec les

[36] Neveu Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, 4eme éd., 2005.

administrateurs. Il semble qu'une part importante de l'activité de négociation se déroule sans que cela ne se double toujours d'une médiation dans l'espace public. Ce mode d'action collective se distingue des mouvements sociaux prenant appui sur la mobilisation de l'opinion publique. Il contribue à délimiter des espaces d'interaction où la connaissance experte du terrain tend à produire une certaine légitimité aux yeux des pouvoirs publics. Cette quête de légitimité s'observe aussi dans la volonté qu'ont les acteurs de ne pas interpeller les institutions à la moindre occasion.

« On ne va pas râler contre la Préfecture qui respecte pas les procédures pour les étrangers par plaisir de raller contre la Préfecture, on le fait parce qu'il y a une violation des droits des personnes qu'on suit et qu'on est amené à guider dans ce dédale administratif, c'est sur cette base là qu'on est amené à agir ensemble en fait, c'est là qu'on va trouver le point d'accord entre tout le monde. [Cimade]

La *politisation*[37] des enjeux, qui viserait à inscrire les interpellations dans un registre davantage éthique que technique, semble être délibérément contournée. La légitimation des revendications est basée sur deux principales dimensions : le recours au nombre et à la diversité des acteurs, et le recours à une expertise objective invoquant la violation de droits civiques.

« On arrive à faire des choses ensemble parce qu'on a tous à cœur la défense des gens qu'on soutient, qu'on est amené à suivre. Donc c'est surtout autour des intérêts pour les bénéficiaires que ça se met en route. Evidemment on partage des valeurs et des convictions communes parce que sinon on ne serait pas dans ce contexte là (...) » [Cimade]

Les collectifs rassemblent toutefois des acteurs qui reconnaissent avoir certaines valeurs communes. Cela nous rappelle que la tendance au pragmatisme des mouvements sociaux s'appuie sur un engagement éthique des acteurs, engagement propice à la création de liens qui ne se limitent pas à un échange de savoir technique.

Des moments forts de la sociabilité militante

Si on validait l'hypothèse selon laquelle les collectifs rassemblent des personnes qui ont des valeurs communes, on pourrait penser qu'à l'inverse les personnes qui n'y participent pas sont susceptibles de ne pas partager ses valeurs. Sans sombrer dans un tel dualisme, nous pouvons

[37] Grossman E., Saurugger S., *Les groupes d'intérêts, Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin, 2006.

supposer que le cadre d'interaction que représente un collectif comporte une certaine *dimension identificatoire*[38].

Pour certains acteurs (travailleurs sociaux, personnel administratif, gestionnaires d'association), les collectifs représentent une opportunité de s'engager dans une activité militante qu'ils ne peuvent exercer dans le cadre de leur fonction. Si les membres d'un collectif peuvent se référer à des tendances politiques ou idéologiques variées, tous semblent se retrouver autour d'une attention portée aux personnes en difficulté, à la dimension humaine de la prise en charge. Ces valeurs ont d'autant plus de chance d'exister au sein des collectifs que ceux-ci sont composés d'acteurs engagés dans le champ associatif, et plus généralement dans celui du travail social. Or, *« on peut raisonnablement supposer que l'objectif de tout travailleur social est de faire sortir les usagers qu'il côtoie de leurs difficultés. Ici peuvent intervenir et se mêler, selon les acteurs et les situations, des techniques professionnelles, des sentiments d'empathie et, éventuellement, une vision critique des politiques publiques menées en la matière. »*[39]. Il semble cependant qu'en s'engageant dans un collectif, les différents acteurs entendent aider les personnes au-delà des possibilités que leur en donnent leurs structures respectives, c'est en somme une façon de s'impliquer de façon personnelle, par delà sa fonction professionnelle. Ainsi, la situation d'action collective permet la fondation ou la stimulation d'une *identité* qui conduit les acteurs à donner sens à leurs pratiques[40]. Les collectifs produisent un univers de référence qui nivèle les aspérités engendrées par une pluralité de convictions. S'ils semblent ne pas susciter un sentiment d'appartenance à telle ou telle idéologie, ils permettent aux acteurs de concrétiser leur volonté d'agir, de ne pas rester les bras ballants face à ce qu'ils considèrent comme des situations injustes. Ainsi, participer à ces regroupements semble permettre aux acteurs d'évaluer leur commune appartenance à un univers de valeur. Par delà les liens fonctionnels se tissent des connexions (et des connivences) idéelles.

Des réseaux pré-construits, potentiellement encastrables

La coexistence de divers collectifs militants contribue à donner au réseau toulousain un atout en terme de capacité de mobilisation collective. En étant simultanément membres de plusieurs collectifs, certains acteurs créent des passerelles favorables à l'émergence de partenariats sur des actions spécifiques.

> *« On va retrouver dans tel collectif les uns ou les autres ; chacun participant à deux ou trois différents(…). » [Cimade]*

[38] Dubar C., *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, 1991.

[39] Frigoli G., Jannot J., « Travail social et demande d'asile : les enseignements d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes », accessible sur http://terra.fr

[40] Pizzorno A., « Considérations sur des théories des mouvements sociaux », Politix, n°9, pp. 74-80.

« On travaille bien avec le Collectif inter-association, d'ailleurs on a beaucoup d'adhérents en commun, tout en gardant chacun notre parole libre, on joue toujours la carte de la complémentarité et on se soutient toujours beaucoup sur les actions que l'on peut organiser. » [FNARS]

Ainsi, les réseaux que prédéfinissent les différents collectifs peuvent parfois s'enchevêtrer lorsqu'une situation particulièrement problématique et urgente les y amène. Dans cette urgence, des mobilisations peuvent rapprocher des entités collectives qui n'ont habituellement pas l'habitude de s'engager sur un même registre politique, avec une attention particulière à affirmer la singularité de chacun.

« Ce qui s'est passé à Toulouse en octobre est assez significatif des choses qu'on peut faire, c'est à dire qu'à un moment donné, des solutions d'hébergement pour une vingtaine de famille, il n'y en avait pas, la DDASS refusait de les prendre en charge, et à un moment donné, on est capable avec le collectif inter association, RESF, des élus, de passer la nuit avec des familles dehors. C'est une action extrême, mais de toute façon, il n'y en avait pas d'autres, soit chaque famille passait la nuit toute seule dehors de son côté, et il ne se serait rien passé, soit on faisait quelque chose tous ensembles, et ça a finalement porté ses fruits…(…) Ca se fait vraiment sur la base du consensus, c'est dans le cadre d'un dialogue, on se met d'accord sur tel type d'action, on va jusque là, et on y va ensemble, même si par ailleurs on peut avoir des divergences, sur un certain nombre de domaine ou de revendications, mais à l'instant t, sur tel type de problème, on est capable d'avoir un discours commun… » . [Cimade]

Cette capacité à faire corps, à rassembler des réseaux disparates face à des situations de crise, semble relever de la spécificité d'un réseau local qui, comme évoqué plus haut, a atteint un certain stade de maturité du point de vue de l'interconnaissance des acteurs qui le composent.

« On a cette facilité là à Toulouse, parce que je vois, j'en parle avec des gens de la Cimade dans les autres groupes locaux et que ce soit Marseille ou Strasbourg ou ailleurs ça ne se passe pas trop de la même façon, parce qu'ils ont du mal à travailler avec les intervenants sociaux du coin ou avec les syndicats, les partis politiques ou autres, bon, là c'est pas le cas mais quand on fait des collectifs sur d'autres problématiques et qu'on est amené à travailler ensemble, ici, ça se passe, parce qu'on connaît les représentants et que ça fait des années qu'on travaille dans le même sens, c'est pas toujours le cas ailleurs. » [Membre du collectif santé migrant]

Néanmoins, certains discours tendent à relativiser cette impression de cohésion qui semble rendre possible toutes les connexions, et notamment celles qui mettent en relation militantisme associatif et politique.

« Je pense que quand il y a des difficultés, c'est plutôt dans les liens avec d'autres collectifs, notamment ceux qui gravitent autour de la Cimade, qui sont tellement flous qu'il faut faire gaffe de ne pas perdre son identité quand même. Tout ce qu'il y a autour de RESF, d'Amnesty, de LDH, il y a aussi des partis politiques, des syndicats, on finit par ne plus très bien savoir parfois, à la limite, qui manipule qui… ça ne me gêne pas de collaborer avec la Cimade, mais la Cimade en tant que telle. Si j'ai des gens dont je ne sais même plus quel est leur objectif précis, je n'ai pas envie qu'on récupère le Secours catholique ou même le collectif pour une idéologie ou quelque chose comme ça. » [Secours Catholique]

Certains acteurs font preuve d'une certaine réticence à faire le pas, et leurs valeurs fondamentalement apolitiques les en dissuadent. Comme évoqué plus haut, le principe que partagent au quotidien les acteurs du champ est avant tout celui d'une vision humaniste de l'urgence sociale. La dimension éthique n'est partagée qu'à partir d'un dénominateur commun : l'attention portée à des personnes en difficulté. Ainsi les ajustements nécessaires au rapprochement de deux collectifs se font-ils au coup par coup. Lorsque des coalitions apparaissent, « dans l'intérêt des personnes défendues », les accords sont essentiellement basés sur des relations de confiance qui permettent aux acteurs d'évoluer sans crainte d'être instrumentalisé par le partenaire. Néanmoins, cette norme implicite peut parfois être mise à mal, notamment par des formes de concurrence visant à s'accaparer ou à préserver à une aire d'influence politique.

Synthèse

L'objectif de ce diagnostic était de fournir une vision extérieure du fonctionnement du réseau toulousain intervenant dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile. La majeure partie des mécanismes de régulation que nous avons pu observer dans l'ensemble de ce réseau ne découle pas d'un cadre prescripteur ; ils sont souvent le résultat d'une régulation autonome produite par les acteurs évoluant dans le champ de l'action sociale. Ainsi, les interrelations sont surtout déterminées par des normes construites en situation par les acteurs, sur la base de partenariats informels, d'alliances stratégiques, d'ajustement sur les valeurs, dans un contexte d'interdépendance des missions respectives.

Nous avons pris le parti de dissocier deux sous-ensembles pour simplifier la lecture de ce réseau, avec d'un côté un dispositif que nous avons qualifié d'*officiel*, regroupant les structures d'hébergement réservées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, et, d'un autre, dispositif dénommé *parallèle*, regroupant des structures intervenant dans l'accueil des personnes en quête d'asile et n'étant pas comprises dans le Dispositif national d'accueil.

Les règles imposées par l'Etat à l'ensemble que constitue le *dispositif officiel* définissent davantage des modalités de gestion technique propres à chaque structure que des cadres de coopérations obligatoires. La répartition des bénéficiaires dans les différentes structures est ainsi la principale activité qui pousse les différentes structures à entrer en relation. Ces structures ne sont pas homogènes et se distinguent notamment par leur implication plus ou moins récente dans ce champ d'activité spécifique. L'augmentation des budgets dispensés par l'Etat a en effet attiré des prestataires de services dont l'implication dans l'hébergement des demandeurs d'asile est parfois davantage stratégique que basée sur les plus traditionnels référentiels associatifs ou humanistes. La configuration du champ, structuré par les logiques concurrentielles d'un marché public, emmène ainsi les établissements d'hébergement à entretenir des relations qui oscillent entre coopération et compétition. D'une part, des alliances stratégiques se tissent entre certains CADA de manière à défendre leur spécificité auprès des décideurs ou des partenaires sociaux, notamment pour se distinguer des structures d'hébergement social. D'autre part, des stratégies individuelles sont mises en œuvre sur la base de connivences et de liens tissés par affinités auprès de ces mêmes interlocuteurs.

L'ensemble qualifié de *dispositif parallèle*, semble davantage régi par des mécanismes de régulation autonome « bricolés » par les acteurs. L'analyse des relations qui s'y déploient donne à voir un système avant tout guidé par l'interdépendance des missions qu'exercent les différentes catégories d'acteur. Nous avons notamment pu constater que l'orientation des bénéficiaires au sein du réseau relevait d'une norme implicite visant à optimiser la qualité d'une prise en charge discontinue. Cette orientation, qui nécessite une bonne connaissance des compétences et des aptitudes du réseau, passe notamment par une évaluation des

capacités respectives. Les acteurs ont souvent témoigné d'une coordination satisfaisante, due à une certaine « maturité » du réseau.

En observant les relations qui se tissent entre *dispositif officiel* et *parallèle*, nous avons pu constater que la coopération « technique », qui consiste à orienter les bénéficiaires déboutés du droit d'asile du réseau officiel vers le réseau parallèle, n'est soumise à un aucun accord formel. Elle est basée sur la volonté de fournir aux personnes en difficulté une aide optimale, et ne peut de ce fait que dépendre de décisions individuelles orientées par des valeurs. L'existence d'une structure administrative (telle le PAIO) réunissant l'ensemble des informations disponibles en matière d'urgence sociale contribue à bâtir des passerelles entre les deux dispositifs. Nous pouvons néanmoins noter que l'orientation ne nécessite pas forcément d'interaction entre les structures. Les interactions ont davantage lieu dans des espaces particuliers d'action, impulsés le plus souvent par des organismes militants. Ainsi, la commission régionale « Réfugiés-Migrants », organisée par la FNARS, et les réunions « procédure » organisées par Amnesty International, permettent aux structures gestionnaires de tisser des liens non seulement avec le *dispositif parallèle*, mais aussi entre elles. Ces instances multiplient ainsi les connexions, tout en permettant aux structures gestionnaires qui y participent d'élargir la marge de manœuvre a priori restreinte dont elles disposent pour interpeller les pouvoirs publics.

D'autres instances, les collectifs, ont plus particulièrement pour vocation de traiter les problématiques liées à des situations d'urgence sociale de façon transversale, c'est à dire en rassemblant les différentes catégories d'intervenants concernées. Si aucun des collectifs toulousains ne traite spécifiquement des problématiques du champ du droit d'asile, tous y sont confrontés, que ce soit au titre de la situation des étrangers malades ou au titre de l'hébergement des personnes en situation de précarité. Nous avons vu que ces collectifs représentent des instances permettant autant la coordination des pratiques que l'interpellation des autorités, en jouant un rôle de contre pouvoir. Ce sont ainsi des espaces d'interactions producteurs de sociabilité militante qui nécessitent certains ajustements pour fédérer des acteurs qui n'ont pas les mêmes ressources, ni forcément les mêmes valeurs fondamentales à l'aune de leur engagement, mais qui partagent une vision humaine de la prise en charge sociale. Enfin, nous avons pu observer que différents collectifs peuvent s'allier dans des situations d'urgence, dans les limites cependant d'un consensus à produire au coup par coup.

En guise de conclusion, nous proposons de représenter le réseau comme un ensemble organisationnel caractérisé par une forte division des activités dont la production est double : d'une part, la mise en œuvre d'une multitude de services fournis à des personnes en quête d'asile, qui peut être rassemblée au sein d'un *pôle technique*, et d'autre part, l'élaboration de valeurs, de sens, d'agrandissement d'une cause civique, qui convergent au sein d'un *pôle éthique*. La configuration du réseau et le jeu d'acteur ne sont pas les mêmes si l'on observe l'un ou l'autre de ces deux pôles. La majorité des acteurs du *dispositif parallèle*

semblent participer aux deux *pôles de production*. En revanche, si certains acteurs du *dispositif officiel* participent au *pôle éthique*, d'autres y brillent par leur absence et semblent n'apparaître dans aucun des modes de coopération, de telle sorte que les connexions qui les lient au réseau semblent rares.

Ce diagnostic donne ainsi à voir le contexte préalable à la concertation. Toutefois, s'il a permis de rappeler l'existence de différents chemins qui mènent à la coopération, il reste à savoir lequel de ces chemins les acteurs rencontrés vont choisir d'emprunter ensemble, une fois réunis.

II. Du comité de pilotage à la table ronde : itinéraire d'un accompagnement

Les acteurs rencontrés pour recueillir les données du diagnostic ont été conviés à participer à un Comité de pilotage dont le but était, à partir d'une discussion autour des résultats d'un diagnostic intermédiaire, d'adopter une finalité d'amélioration jugée pertinente pour la mise en œuvre d'une instance de réflexion collective.

II.1 - Des besoins évoqués au choix d'un objet pour la concertation

Lors de la phase de diagnostic, les enquêtés ont exprimé différentes visions de l'amélioration du partenariat et du rôle que pourrait y jouer une démarche de concertation. La liste suivante récapitule les divers problèmes et besoins qu'ils ont évoqués chacun de leur côté[41].

<u>Les principaux problèmes / besoins évoqués par les acteurs du réseau d'accueil</u>

- 1. Des échanges sur les pratiques mais pas sur l'encadrement : Besoin d'échange entre gérants de CADA (sur les projets menés, l'évaluation qu'on peut en faire…)

- 2. Difficultés de prise de distance avec les situations de détresse auxquelles les acteurs sont exposés : Besoin d'échange sur les difficultés rencontrées par les professionnels

- 3. Difficulté à accueillir des bénéficiaires en détresse psychologique : Besoin de lien entre les lieux d'hébergement d'urgence et les professionnels médico-sociaux.

- 4. Incertitude quant à la baisse des demandeurs d'asile : Besoin d'en évaluer collectivement les conséquences

- 5. Manque à Toulouse d'un premier accueil des demandeurs d'asile : besoin d'amélioration logistique de l'accueil et de rediscuter la pertinence de la création d'une plate forme d'accueil des demandeurs d'asile.

- 6. De multiples atteintes au droit d'asile : Besoin de porter une parole collective militante pour défendre le droit d'asile.

[41] Pour plus de détail sur les besoins évoqués, voir les extraits d'entretien classés en annexe.

Lors du Comité de pilotage, les acteurs ont été conviés à choisir, sur la base de cette diversité d'objectifs, l'axe principal sur lequel se développerait la démarche de concertation. En délibérant, ils ont écarté les thèmes qui n'étaient pas forcément les plus adaptés à une amélioration transversale du partenariat :

- ceux spécifiques à une seule catégorie d'acteur [thème 1],
- ceux relevant du travail dans l'urgence sociale en général et non de la question du droit d'asile en particulier [thème 2 et 3],
- ceux qui peuvent faire l'objet de débat mais sur lesquels on ne peut influer [thème 4].

En définitive, le principal enjeu de ce Comité de pilotage était de choisir entre deux axes généraux : améliorer le partenariat autour de l'organisation opérationnelle de l'accueil [thème 5], ou améliorer le partenariat autour d'une coopération dans la défense militante du droit d'asile [thème 6]. Compte tenu, d'une part, des changements que connaît le fonctionnement opérationnel de l'accueil[42] et d'autre part, de l'évaluation satisfaisante que font les acteurs de leur coopération dans ce domaine, le Comite de pilotage a porté son choix sur l'amélioration de la militance.

La manière dont nous venons d'exposer la sélection de cette thématique ne doit pas laisser penser que le Comité de pilotage à procédé par élimination. Les délibérations n'ont pas consisté à déboucher sur un compromis entre deux enjeux soulevés par le diagnostic. Elles ont davantage étaient portées vers l'acceptation consensuelle d'un enjeu jugé plus pertinent vis-à-vis de la démarche de concertation et du contexte dans lequel elle s'inscrit.

Le Comité de pilotage avait aussi à charge d'explorer les modalités logistiques de mise en œuvre de la concertation. Compte tenu du calendrier chargé des acteurs, le choix a été fait de n'organiser qu'une seule table ronde, en lieu et place d'une réunion à venir de la Commission « réfugié migrant » animée par la FNARS. Cette opportunité s'est présentée comme un moyen de réduire les coûts logistiques.

Avant d'exposer les choix qui ont été fait par l'intervenant pour tenter de structurer les échanges qui auraient lieu lors de la concertation à venir, il est nécessaire de faire un détour par les enjeux sous-jacents que soulève l'objet choisi par le Comité de pilotage. La thématique de la militance, avant d'être cooptée collectivement, a tout d'abord émergé dans le discours de la plupart des acteurs rencontrés individuellement lors de la phase d'entretien. Un retour sur cette première formulation nous permettra de resituer dans son contexte la thématique choisie par les acteurs du Comité de pilotage.

[42] Projet de guichet unique inscrit sur l'agenda politique, voir annexe.

Mise en perspective des différentes représentations de l'amélioration de la militance

Lors des entretiens individuels, plusieurs acteurs ont évoqué l'opportunité que représente, à leurs yeux, une action collective spécifiquement orientée vers la défense du droit d'asile. Ces acteurs se rejoignent tout d'abord sur un constat critique du devenir du droit d'asile.

« On est dans un contexte sur le droit d'asile qui est un peu difficile, moi je suis assez pessimiste, j'ai vraiment l'impression que le droit d'asile on est en train de l'enterrer, c'est un enterrement de première classe. Donc est ce qu'on serait capable de défendre ensemble ce principe là, je ne sais pas, en tout cas moi j'aimerais bien qu'on en arrive à ça, c'est à dire après avoir fait le constat que le droit d'asile est un droit qui est en train de disparaître, est-ce qu'on est capable collectivement de le reprendre en main et de le défendre. » [Cimade]

« Dans un contexte où le droit d'asile aujourd'hui est fortement restreint, et où les CADA entre autres ont une mission qui devient, à nos yeux, éloignée de leur mission première, c'est intéressant d'avoir une parole collective tous ensemble là-dessus pour être mieux entendus, et ça c'est encore à construire. » [FNARS]

On peut observer dans ces discours une volonté de passer d'une insatisfaction à une prise de parole. La naissance d'une action collective protestataire passe le plus souvent par ces étapes de constat critique – tel que nous avons pu l'observer à propos de la constitution des différents collectifs toulousains. Mais le mécontentement au sein d'un groupe donné ne débouche pas systématiquement sur un mouvement contestataire. Certains éléments contrarient la contestation, à commencer, dans le champ de l'accueil des demandeurs d'asile, par celui du risque que représente l'engagement pour certains acteurs.

« Nous, Cimade, on est très peu contraint par les pouvoirs publics parce qu'on est très peu financé. Il y a d'autres structures qui ont des contraintes beaucoup plus compliquées que nous, qui ont des salariés qui sont payés par la DDASS parce qu'elles font de l'hébergement, donc évidemment, elles, elles ne vont pas pouvoir apparaître sur des choses très radicales ou très revendicatives. » [Cimade]

« L'UCJG c'est une association qui est engagée, certes, mais qui n'est pas militante dans le même sens par exemple que la Cimade ou Amnesty, c'est à dire que l'UCJG peut soutenir des actions de la Cimade ou d'Amnesty, mais on n'est pas tout à fait au même niveau de militance, ça me semble plus difficile pour nous qui gérons un établissement financé par l'Etat. En tant que gestionnaire, c'est plus difficile, il y a un moment où il faut être cohérent, on ne peut pas être à la fois gestionnaire et à la fois critiquer tout ce qui est fait dans la gestion par exemple. » [UCJG]

Le constat n'est pas nouveau, les associations gestionnaires d'un service public font face à la difficulté d'adopter une posture double de contestation politique et de collaboration avec les pouvoirs publics dont elles dépendent. La perspective de mener une action contestataire représente pour elles un risque d'exclusion des financements. Cela pose notamment un problème relatif à la présence d'une majorité de salariés dans ces associations, qui ont de fait vocation à pérenniser les emplois qu'elles créent. Il existe néanmoins des possibilités d'engagement pour les associations gestionnaires, comme le prouve, à un niveau local, l'implication de certaines associations gestionnaires dans des collectifs locaux, et à un niveau national, la création de coordinations regroupant de grands réseaux sous un même label. C'est plus ou moins précisément l'objectif de créer ce type de coordination que certains acteurs entendent donner à notre démarche de concertation, notamment pour permettre/susciter l'engagement de structures aux marges de manœuvre restreintes.

« Il faut voir quels outils on peut se donner pour arriver à faire bouger la machine, sur quelle base commune on pourrait éventuellement créer une coordination, un collectif, quelque chose qui rassemble (…) La difficulté c'est d'arriver à un point d'équilibre, c'est pour ça qu'il faut vraiment que l'on voie si on est capable de partager un constat, et à partir de là, qu'est ce qu'on est capable de mettre en œuvre en fonction des contraintes de chacun. Il faut voir comment on peut dire des choses tous ensembles, sans complètement endormir le discours. » [Cimade]

La perspective d'organiser un groupe militant rassemblant des entités disparates laisse entrevoir la dynamique des ajustements que les acteurs devront opérer pour s'aligner sur des revendications communes. Leur but semble être de parvenir à un niveau médian où les revendications produites ne seront « ni trop engagées, ni trop dégagées ».

« On est dans des logiques associatives où chaque association a un projet associatif, le projet associatif d'une association, n'est pas le projet associatif d'une autre association, et les intérêts ne sont pas forcément convergents, donc la seule limite que j'y vois, c'est celle là, une parole collective certes, mais limitées au plus petit dénominateur commun. » [PAIO]

Le plus petit dénominateur commun que nous avons observé dans la constitution des collectifs locaux est la volonté d'aider les personnes en difficulté sociale. Ces considérations semblent néanmoins ne pas constituer l'enjeu primordial de la mobilisation collective qui doit en premier lieu se fixer des objectifs plus précis. Ainsi, parmi les variables susceptibles de freiner l'engagement, on constate l'importance des perceptions qu'ont les acteurs des opportunités politiques du mouvement social, autrement dit de ses chances de parvenir à faire intégrer certaines de ses revendications sur l'agenda politique.

« Faire une table pour que tout le monde dise « On est dans un blocage, et les seuls qui peuvent débloquer ça, c'est au niveau de la Préfecture »… Pour moi, l'intérêt d'une table

ronde ça serait si les gens avaient des pistes positives à explorer, mais c'est vrai que nous, de là où on est, on commence à être un peu défaitiste… » [Secours Catholique]

La reconnaissance d'un intérêt commun ne suffit pas toujours à entraîner les acteurs dans une action collective destinée à satisfaire cet intérêt. La situation peut être définie comme injuste et devant être changée, encore faut-il dépasser une certaine *résignation fataliste*[43] en ayant la conviction que l'action collective peut être entreprise avec des perspectives de succès. Ainsi s'opère un calcul basé sur les représentations qu'a l'individu du succès ou de l'échec de telle ou telle forme d'action collective. Ces représentations s'appuient sur une vision de l'avenir confrontée à des expériences antérieures.

La déclinaison de la Coordination française pour le droit d'asile, un format d'action déjà envisagé

L'histoire du réseau que nous étudions n'est pas dépourvue d'expériences antérieures ayant mobilisé différents acteurs autour de l'interpellation des pouvoirs publics sur la situation des demandeurs d'asile. Autrement dit, l'objet de la concertation représente davantage un réamorçage qu'une innovation. Elle est l'occasion d'explorer la mise en œuvre de projets déjà envisagés.

« On avait le projet de décliner la Coordination Française du Droit d'Asile au niveau national, d'en faire une antenne régionale. Le but de cette CFDA est d'avoir une parole publique sur les besoins que l'on recense et les propositions que l'on peut faire. Pour l'instant on n'a pas démarré ce travail là, on en a parlé plusieurs fois, mais ce n'est pas quelque chose qui est opérationnel. Il faut du temps et de l'énergie. L'énergie on l'a, le temps on ne l'a pas eu, donc il faut à un moment donné réunir les différents acteurs, d'abord ceux qui sont membres de la CFDA au niveau national, les grands réseaux, à partir de là, décliner ce que l'on veut faire au niveau régional à partir des travaux de la CFDA au niveau national, et puis après élargir localement aux autres acteurs, et pouvoir régulièrement communiquer, faire des conférences de presse, faire des enquêtes, des outils, faire de l'analyse et diffuser des documents d'analyse et de proposition d'amélioration des choses. On voulait le faire sur 2007 mais on n'a pas commencé ce travail. On peut réunir les acteurs pour que les choses puissent se déclencher, voir comment on pourrait décliner cette CFDA au niveau régional, voir qui pourrait être promoteur et porteur. Déjà pour moi se serait un bon angle d'attaque. » [FNARS]

Pour certains acteurs, la démarche de concertation se présente comme l'occasion d'étudier collectivement la mise en œuvre d'un projet d'action spécifique : la déclinaison à l'échelle régionale de la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA). Ainsi, l'objet de la

[43] Chazel François, *Du pouvoir à la contestation*, Droit et sociétés, L.G.D.J., 2003

concertation tel que défini par le Comité de pilotage rend possible cette opportunité, sans toutefois l'envisager comme la finalité à atteindre.

Quelles modalités de mise en œuvre pour la concertation ?

Organiser un espace de concertation suppose qu'une trame, même minimale, soit prévue pour orienter les échanges vers la définition d'objectifs communs. Nous sommes pour cela parti de l'intitulé retenu par le Comité de pilotage pour la table ronde :

Atteintes au droit d'asile : un manque de parole collective.
Comment mieux faire entendre les associations ?

Pour envisager la structuration des échanges, nous avons tout d'abord pensé à nous inspirer des phases identifiées par des sociologues ayant étudiés la naissance de mouvements sociaux et ayant mis en lumière trois principales phase de la *mise en langage de la protestation*[44]. La première phase consiste à trouver les mots qui donnent une situation pour problématique, injuste et non naturelle (nommer), la seconde vise à faire jouer une logique d'imputation en identifiant des causes et des coupables (blâmer), et enfin, la dernière a pour objectif de traduire en revendications et actions la réponse au malaise identifié (réclamer). Si cette trilogie semblait apte à encourager la réflexivité et susciter l'expressivité des acteurs, nous l'avons néanmoins réadapté à notre objet. Le cadre proposé pour la table ronde a été défini selon trois questions ouvertes mettant en discussion l'intitulé de la table ronde :

Première phase : Dans quelles mesures le constat d'atteinte au droit d'asile est-il partagé ?

En ouvrant les échanges par cette question, il s'agissait de mesurer l'aptitude des participants à conjointement définir la situation du droit d'asile comme étant problématique et injuste. Au moyen d'un support projeté, les différents éléments pourraient être inscrits selon trois niveaux : éléments permettant a) de valider, b) d'atténuer, ou c) d'infirmer le constat d'atteinte au droit d'asile. Cette première phase de discussion devait se clôturer par une estimation du partage du constat.

Seconde phase : En quoi l'émergence d'une parole collective constitue-t-elle (ou non) un avantage par rapport aux actuels modes d'action ?

Ce questionnement visait à faire s'interroger les acteurs sur leur fonctionnement habituel, pour leur permettre de remettre en question les répertoires de solutions actuels, confrontés à

[44] Felstiner W., Abel R., Sarat A., « L'émergence et la transformation des litiges réaliser, reprocher, réclamer » Politix, n°16, 1991, p. 41-54.

ceux envisageables dans la perspective d'une action collective. Il s'agissait d'identifier les atouts et faiblesses des moyens d'action actuels vis à vis de ceux d'une parole collective.

Troisième phase : Comment créer une parole collective en tenant compte des objectifs communs et des divergences ?

Cette dernière phase consistait à passer des idées aux perspectives d'action, en définissant les cadres dans lesquels pourraient ou non s'opérer l'action collective.

Une fois ces axes choisis, il restait à définir la posture de l'intervenant sociologue au sein de la future table ronde. En introduisant ce mémoire, nous avons supposé que la posture d'*animateur participatif* se présentait comme la plus adaptée aux principes d'une sociologie de l'intervention. Nous développerons brièvement dans la partie qui suit les difficultés que nous avons rencontré pour pouvoir prétendre adopter cette posture.

La posture de l'intervenant sociologue, l'impossible quête de légitimité en une table ronde

Il est possible de mettre en avant divers facteurs à prendre en compte pour déterminer quelle doit être la posture d'un animateur en concertation. Selon l'auteur de *La conduite de la concertation*, le choix de jouer ou non le premier rôle peut tout d'abord dépendre des *ressources locales existantes*. Ainsi conseille-t-il à l'intervenant de ne pas se substituer à des participants capables de jouer les premiers rôles. Dans notre cas, la table ronde devait se dérouler en lieu et place de la commission « réfugiés-migrants » de la FNARS. Elle aurait ainsi pu être animée par la personne qui s'en charge habituellement. Ceci aurait néanmoins posé problème vis-à-vis de notre posture d'intervenant sociologue, chargé de faire en sorte que la démarche n'emprunte pas un itinéraire prédéfini par un acteur. En l'occurrence, et même si ce n'était pas l'intention de la FNARS, nous voulions éviter que la table ronde soit centrée sur la réalisation du projet qu'elle avait déjà envisagé par ailleurs (création d'une antenne locale de la CFDA). Nous avons ainsi choisi d'animer cette table ronde, bien qu'*a priori* certains acteurs disposaient de meilleures compétences en la matière.

Pour choisir entre une posture d'animation régulatrice ou participative nous avons cette fois tenu compte des remarques de J.-E. Beuret. Celui-ci affirme que la plus ou moins grande légitimité de l'animateur d'une concertation doit être prise en compte dans les choix qu'il fait en terme d'investissement dans les échanges : Si l'animateur bénéficie d'une forte légitimité, il pourra s'exposer plus facilement en jouant les premiers rôles[45]. Par contre, si sa légitimité reste à construire, sa position reste fragile. Autre facteur identifié par l'auteur, *le degré d'appropriation de l'initiative par les acteurs locaux* : plus cette appropriation est forte, plus

[45] Beuret J.-E., *op. cit.*

l’animateur peu prendre un rôle clé. Sinon, il devra se mettre en retrait afin de faciliter cette appropriation.

L’acquisition de légitimité pour l’animateur ainsi que l’appropriation de l’initiative par les acteurs ne pouvant vraisemblablement être garanties dans le cadre de l’unique table ronde à laquelle nous participerions, nous avons opté pour une posture d’animateur régulateur.

II.2 - La mise à plat des controverses la genèse de l'accord

Le choix d'organiser la table ronde en lieu et place de la commission régionale « Réfugiés-Migrants » de la FNARS a entraîné la présence d'une majorité de responsables d'associations gestionnaires provenant des différents départements de la Région Midi Pyrénées[46]. Outre la FNARS, seules deux autres catégories d'acteurs étaient représentées : la Cimade d'une part, et le Collectif Tarn-et-Garonne du RESF d'autre part. Compte tenu de leur indisponibilité, les acteurs du réseau toulousain, notamment du *Collectif inter-association* et du *Collectif pour l'accès à la santé des étrangers*, n'ont pu participer. Ils ont néanmoins fait part de leur intérêt pour la démarche lors des différentes prises de contact.

Comme nous le verrons en rentrant au cœur des débats, le profil des acteurs présents à la table ronde a directement influencé la manière dont l'objet a été débattu. Les trois étapes de la discussion (partage du constat d'atteinte au droit d'asile, évaluation de la pertinence d'une mobilisation collective, modalité de mise en œuvre de cette mobilisation) ont tant mis en lumière une convergence dans la volonté d'action, que des éléments de controverse sur le fond (quelles revendications) et la forme (quels moyens d'action) de l'action.

Dans la première phase de la table ronde, le constat d'atteinte au droit d'asile a largement été partagé et étayé par de multiples exemples. Les différents arguments avancés par les uns et les autres n'ont pas suscité de débat, un premier accord s'est donc dégagé pour qualifier la situation comme étant problématique[47]. Nous proposons dans cette partie une relecture des enjeux soulevés lors des deux phases consécutives, le but étant de progresser dans le dévoilement des différents positionnements vis-à-vis de l'objet. Autrement dit, il s'agit de comprendre comment les différentes catégories d'acteur se sont réappropriées l'énoncé de la table ronde, qui était, rappelons-le, « Atteinte au droit d'asile : un manque de parole collective, comment mieux faire entendre les associations ? »

La dynamique associative en porte-à-faux dans l'exercice d'un service public

Les associations gérantes, missionnées par l'Etat pour exercer une mission de service public, sont dans une position de dépendance qui rend leur mobilisation délicate. Même si elles désapprouvent certaines circulaires, elles doivent les appliquer pour ne pas mettre en péril le renouvellement des financements qu'elles reçoivent des pouvoirs publics et donc leur activité. Les gestionnaires présents à la table ronde perçoivent ainsi une tension entre les valeurs qui sous-tendent leur engagement professionnel, et les règles qui encadrent cette activité.

[46] Pour les catégories d'acteurs représentées, voir le compte rendu de la table ronde en annexe.

[47] Le lecteur pourra s'il le désire faire un détour par le compte rendu de la table ronde (cf. annexes) afin d'avoir une vision d'ensemble de son contenu.

« Quant on est un CADA et qu'on est 100% financé par l'Etat, on doit appliquer des règles qui portent atteinte à la demande d'asile, à ce pour quoi l'association a été créée, c'est à dire l'aide du demandeur d'asile. On nous demande de jouer une espèce de jeu - au fil des circulaires sur l'interpellation, sur la mission de sortie - et on nous fait porter le chapeau, on nous rend responsable de ça. Non seulement ça porte atteinte à la dignité des demandeurs d'asile, mais ça monte les gens les uns contre les autres parce que c'est les CADA qui seraient responsables des expulsions, quelqu'un m'a dit ouvertement que j'étais un collaborateur de la politique d'Hortefeux, et moi je peux difficilement me défendre de ça. » [Gestionnaire]

L'imposition de pratiques allant à l'encontre des valeurs associatives semble provoquer un antagonisme entre identité professionnelle et engagement personnel. Les modifications du contexte législatif poussent ainsi les gestionnaires à non seulement s'interroger sur la dégradation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile (et donc de la qualité de leur intervention), mais aussi sur le rôle potentiellement pervers qui peut leur être attribué. Il en ressort une volonté d'exprimer leur mécontentement, ce en quoi l'objet de la table ronde les intéresse. Néanmoins, le constat d'un manque de parole collective que stipule l'intitulé de la rencontre est à reformuler, puisqu'il existe déjà des formes de paroles collectives dans lesquelles peuvent s'inscrire les gestionnaires : au niveau national, au travers de la Coordination Française du Droit d'Asile, et au niveau régional, au travers de la commission « Réfugiés-Migrants » de la FNARS. Le déficit est davantage perçu dans l'inexistence sur le plan local d'une militance inter-catégorielle portée de manière transversale par les divers organismes intervenant dans l'accueil des demandeurs d'asile.

« La parole collective existe aujourd'hui, mais elle est parcellaire. Ce à quoi il faut réfléchir, c'est comment elle peut être la plus large possible, chacun avec ses limites. L'intérêt des CADA qui sont fédérés, c'est de pouvoir se mettre derrière des paravents associations militantes qui ont plus de marge de manœuvre, c'est à ce niveau que la CFDA régionale constitue un intérêt. La parole collective on l'a, il y a des choses au niveau national, le souci aujourd'hui est de mettre des logos en bas et de la diffuser, ce n'est pas si simple parce qu'on n'est pas très nombreux et très pris, mais c'est vers ça qu'il faut qu'on travaille. La parole collective doit être affichée plus qu'on ne le fait aujourd'hui, il me semble. La FNARS peut être signataire de documents CFDA avec des propositions plus larges, avec des associations comme la Cimade, RESF, et si les CADA ne peuvent pas l'être directement, la Fédération peut l'être. [FNARS]

Ainsi, dès le début des échanges, la déclinaison au plan régional de la Coordination française pour le droit d'asile[48] est présentée par la FNARS comme une opportunité d'alliance entre les

[48] A l'échelle nationale, la CFDA regroupe de nombreux organismes plus ou moins indépendants : Amnesty International, Cimade, Croix Rouge française, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, Gisti, Ligue des droits de l'Homme, Primo Levi, Secours Catholique…

associations gestionnaires fédérées et les instances militantes, non soumises au risque d'exclusion des financements publics. De cette manière, la CFDA régionale est perçue comme l'innovation susceptible d'améliorer la militance en réunissant toutes les catégories d'acteur en présence, elle répondrait ainsi à la question « comment mieux faire entendre les associations ? ».

La méthode proposée aux participants pour tenter d'organiser les échanges consistait à leur faire comparer les avantages et inconvénients de leurs actuels modes d'action à ceux envisageables dans le cadre d'une parole collective. Elle reposait sur l'idée d'évaluer la pertinence d'une « parole collective » en tant que nouveau moyen d'action, dont il fallait définir la faisabilité dans la troisième phase. Or, cette méthode s'est avérée ne pas correspondre à la conception de la parole collective telle que définie par les acteurs.

« La parole collective n'est pas un avantage ou un inconvénient par rapport à d'autres moyens d'action, la parole collective est un préalable aux actions. Les modes d'action, c'est au second plan. La parole collective, il faut réfléchir à comment on la porte avec quelle militance, et quelles actions on met derrière. Il faut réfléchir aux différents modes d'action qui sont juridiques, militants, médiatiques. » [FNARS]

Bien que réinterprétée comme un préalable à l'action et non comme un moyen d'action, la parole collective telle que décrite dans le cadre d'une CFDA régionale adopte un format particulier qui consisterait à produire collectivement des interpellations (au bas desquelles *on met des logos*) à destination des autorités et/ou des médias.

La suite des échanges va nous montrer que cette définition de la parole collective ne correspond pas à celle portée par d'autres acteurs.

« La parole doit circuler sur deux plans différents : Sur un premier plan, entre les CADA et les CHRS avec les tutelles, la DDASS, la Préfecture. Mais sur un autre plan, il y a un aspect qui existe déjà et qui va aller en augmentant, c'est l'aspect un peu résistant, c'est à dire cacher des familles menacées d'expulsion etc., les centres d'hébergement peuvent réfléchir ensemble, avec d'autres organismes sur ces thèmes là. » [militant RESF]

Cette vision de la parole collective souligne le fait que le militantisme peut être perçu de différentes manières : Une vision « en acte », qui s'assimile ici à une forme de désobéissance civique, et une vision « en parole », qui relève de l'interpellation des autorités. Au fil des discussions cette distinction a suscité de nombreuses justifications qui donnent à voir les ajustements qui ont été nécessaire pour rapprocher les différentes visions.

« Chacun à sa mission, on doit tous intervenir à un niveau différent, en tant que directrice de CADA, je fais en sorte que la loi soit respectée, que les circulaires, telles qu'elles sont, même si elles ne me satisfont pas, qu'elles soient appliquées à la lettre par

rapport à la Préfecture. Mais de là à aller cacher des enfants, ce n'est pas à un directeur de CADA de le faire, ni garder des gens qui sont déboutés, on ne peut pas le faire non plus, sinon on met en péril la structure. Mais c'est vrai qu'il faudrait pouvoir, avec les autres structures, se rencontrer plus souvent et savoir qui intervient à quel moment, on ne peut pas tous intervenir au même niveau. » [Gestionnaire]

En précisant les contraintes qui sont les leurs, les gestionnaires justifient leur positionnement vis-à-vis d'un militantisme « en acte » qu'ils ne peuvent pratiquer sans mettre en danger le devenir de leur activité. Cette justification permet de circonscrire les limites des moyens d'action envisageable dans le cadre d'une action collective. Elle n'empêche néanmoins pas les tenants du militantisme « en acte » de défendre leur positionnement en tentant d'enrôler les gestionnaires vers des répertoires d'action plus « virulents ».

« Pour les actions communes, il faudrait savoir concrètement qu'est ce qu'on entend par-là. Est-ce que des institutionnels pourraient se mouiller au point d'aller dans la rue avec des non institutionnels ? » [Militant RESF]

L'argumentaire des militants bénévoles est basé sur la conviction qu'on ne peut faire l'économie de moyens d'actions virulents. Ceci nous amène à encore souligner l'importance des représentations que se font les acteurs des coûts et bénéfices encourus par tel ou tel type de mobilisation collective. Selon ces représentations, un ensemble de moyens d'actions est rendu plus attractifs que d'autres qui pourraient, en principe, servir les mêmes intérêts[49]. Pour les gestionnaires, le risque que suppose une action virulente n'est pas uniquement l'exclusion des financements, on observe qu'il existe aussi une dimension stratégique qui vise à ne pas altérer des interrelations politiques fragiles.

« Ce n'est pas l'envie de mener des actions qui n'est pas partagée, c'est le fait qu'on ne puisse pas intervenir au même niveau, les marges de manœuvre ne sont pas du tout les mêmes, moi en tant que citoyenne, je peux aller manifester devant la Préfecture, mais je ne peux pas aller manifester devant la Préfecture de mon département, ce sont des choses complètement différentes, sinon je n'ai plus de contact avec le Préfet. » [Gestionnaire]

Ainsi, certaines formes de militances seraient-elles non seulement risquées mais aussi contre-productives pour les gestionnaires. Si le manque de convergence dans la façon d'aborder l'objet de la concertation engendre quelques malentendus, certains acteurs, au fil des échanges, jouent le rôle de traducteur, en rapprochant les besoins de chacun pour les traduire en objectifs partagés et partageables.

« On ne peut pas demander à tout le monde de cacher des enfants, les directeurs de CADA ne sont pas les mieux placés pour le faire, on ne peut pas demander à tout le

[49] Tilly C., *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

monde de partir en manifestation devant la préfecture ou d'aller sur les pistes de décollage pour empêcher les avions de partir etc. C'est important qu'il y en ait qui le fasse, parce que c'est ce type d'action qui à un moment donné donne une visibilité à la situation. Après les structures plus institutionnelles parlent aux institutions mais pas spécialement au grand public, donc tout ça peut être complémentaire, mais il faut que l'on pose les niveaux. » [Cimade]

La complémentarité des différents moyens d'action fait consensus. Elle renvoie en effet à deux types de stratégies. Au-delà des marges de manœuvre différenciées, les gestionnaires et les militants n'ont pas les mêmes ressources en terme d'influence sur les décideurs et l'opinion publique. D'une part, les gestionnaires bénéficient de contacts plus ou moins étroits avec les acteurs politico-administratifs, ce qui leur permet, dans le meilleur des cas, d'influencer un processus en cours en négociant la nécessité d'agir. D'autre part, les militants, en mobilisant des citoyens, bénéficient d'une certaine visibilité au sein de la société, ce qui leur permet de faire pression sur des acteurs politiques en transparence. Si ces différentes ressources n'engendrent pas les mêmes degrés de coopération ou d'opposition avec les décideurs politiques, elles semblent pouvoir gagner à être complémentaires.

« Nous on est demandeur au titre de RESF parce qu'on voit nos limites, à un moment donné on parle toujours de dossier, on parle de choses, mais on en parle à qui, à quoi ? On le porte comment, on le fait reconnaître comment ? On a pour seul moyen d'action la médiatisation, le soulèvement citoyen, et c'est compliqué. On a aussi la possibilité d'aider les institutionnels à se mobiliser et à porter les dossiers de cette façon là, donc je crois qu'on a intérêt à travailler ensemble, on a intérêt à se retrouver, à lier les questions, et on a intérêt à abolir les idées reçues surtout. » [RESF]

Ainsi, la traduction de l'intérêt général (mieux faire entendre les associations) en besoins spécifiques (besoin de légitimité auprès des décideurs pour les militants, et besoin de soutiens militants pour les gestionnaires) révèle l'existence de solutions mutuellement bénéfiques. Néanmoins, comme le laisse entendre l'énoncé « *on a surtout intérêt à abolir les idées reçues* », d'autres types d'ajustements se sont avérés nécessaires lors des échanges. En effet, la concertation est souvent l'occasion pour les participants d'exprimer les représentations qu'ils peuvent avoir des catégories d'acteur en présence, de formuler leur ressenti vis-à-vis de leurs pratiques ou positionnements respectifs. Là encore, la configuration de la table ronde à jouer un rôle important du fait qu'elle mettait face à face des gestionnaires et des militants bénévoles. Nous avons donc pu observer des formes de controverse s'attachant aux différents « reproches » que peuvent se faire les uns et les autres.

« L'institution n'est pas spécialement disponible pour venir parler de sa problématique devant des gens qui sont bénévoles et qui ne sont pas forcément des professionnels. Il y a cette dimension du professionnel qui dit « Moi je sais de quoi je parle, vous vous êtes des militants qu'on reconnaît parce que vous êtes capables de vous mobiliser

n'importe quand jour et nuit etc., mais nous on est des professionnels, on a le savoir, on sait ce qu'on fait, alors on vous tempère, on vous remet en cause, on fait nos histoires et après, quand on a besoin de vous, on vient vous chercher», c'est comme ça que ça se passe, je ne fais pas de critique, mais je renvoie un peu la balle à ce que l'on peut dire du militant qui dit « vous êtes le suppôt du pouvoir », nous, on n'en est pas là, mais la ligne dans laquelle on se trouve fait qu'on a un comportement, et c'est explicable. » [RESF]

Les militants expriment ainsi un sentiment : le champ de la défense des demandeurs d'asile est scindé en deux camps, les experts et les profanes. Un parallèle peut être fait avec la distinction déjà faite entre, d'une part, le militantisme en « parole », qui utilise un langage d'expert, et dont la ressource principale est constituée de savoir-faire technique et d'interrelations avec les décideurs, et, d'autre part, le militantisme en « acte », certes utile lorsqu'il est question de publiciser les enjeux, mais pas assez expérimenté pour saisir les problèmes dans leur complexité. Ceci est bien évidemment un sentiment, il ne dépeint pas une réalité généralisable, mais donne tout de même à voir des représentations déterminantes dans la nature des relations entre acteurs. Nous pouvons constater que, de leur côté aussi, les gestionnaires expriment parfois des reproches envers certaines pratiques des militants.

« Nous par exemple sur le Lot, les associations se mobilisent quand il y a le mot « débouté », ils se mobilisent contre la décision qui a été prise, alors que l'on a les mêmes problèmes d'accompagnement de famille qui sont régularisées, qui sont dans une panade pas possible. » [Gestionnaire1]

«Quand il y a des enfants, quand il y a des familles, elles sont très épaulées, mais dès que ce sont des hommes isolés, là, il n'y a personne. Quand il y a des enfants, ça émeut toujours, ce qui est normal, mais il y a plein de publics qui sont laissés pour compte. » [Gestionnaire1]

«Dans notre département, quand les militants de RESF sont intervenus sur deux familles qui étaient déboutées, ça a failli faire capoter la régularisation des familles, parce qu'ils en faisaient trop, alors que les familles étaient toujours en CADA, le Préfet avait accepté qu'on les garde et leur action a failli faire capoter les choses… ». [Gestionnaire 2]

Les gestionnaires observent de leur côté des lacunes dans certaines actions militantes. Tantôt dans le fond des revendications qui ne concerneraient qu'une partie des personnes à défendre, tantôt dans la forme virulente des interpellations qui, menées sans consultation préalable avec les gestionnaires, pourraient s'avérer contre-productives.

Il semble qu'en situation de concertation, ces prises de position critiques sont des ajustements nécessaires. Elles sont ici facilitées par la distance qui sépare habituellement les acteurs : il n'y a pas de contentieux entre deux personnes mais plutôt un échange d'opinion entre deux

catégories d'acteur. On observe là aussi que des interventions clôturent la controverse en démontrant que les causes des malentendus émanent de responsabilités mutuelles.

«Il faut qu'il y ait des espaces d'échange et d'information, a propos de ce qui a été dit sur les directeurs de structures qui se font accuser, je pense que c'est important de pouvoir expliquer à certains militants du RESF quelle est la position d'un gestionnaire, quelles sont ses contraintes, un certain nombre de gens n'ont pas encore compris, j'en suis persuadée. Par rapport aux mobilisations sur les déboutés ou les familles, c'est pareil, je pense qu'il y a un déficit d'information par rapport à ça, et les gens se sentent davantage pris par un sentiment d'urgence lorsqu'ils manifestent contre une expulsion. Nous on les connaît les difficultés qui se présentent en amont, mais pour les gens mobilisés… (…) il faut aussi leur expliquer que c'est bien de se mobiliser avant que les familles soient en centre de rétention. » [Cimade]

Cet énoncé est une manière d'atténuer la distance entre expert et profane en démontrant que les bénévoles seraient susceptibles d'améliorer leur connaissance des enjeux si des espaces existaient pour permettre aux gestionnaires de communiquer ces enjeux.

Nous avons pu observer jusqu'ici les différents niveaux d'accord tacite ayant émergé à mesure que les échanges avançaient : un premier accord sur le fait que les gestionnaires et militants ne peuvent avoir recours aux mêmes registres et répertoires d'action, et que ceux-ci sont néanmoins complémentaires, et, un deuxième sur le fait que les représentations qui existent entre les principales catégories d'acteur ont intérêt à être exprimées, puis traduites au regard d'une justification des différents positionnements. L'objet de la concertation a ainsi mené à des échanges qui n'étaient pas forcément attendus, mais qui semblaient avoir besoin d'être exprimés.

Un autre axe de discussion s'est présenté comme relevant d'un enjeu crucial : la question du type de revendications que pourraient porter collectivement les catégories d'acteur en présence. Les discussions ont surtout porté sur le thème le plus difficilement partageable, à savoir la défense des déboutés du droit d'asile. Ce sujet est en quelque sorte le point focal, puisque c'est lui qui relie dans les pratiques le dispositif officiel ou dispositif parallèle (cf. diagnostic), autrement dit les gestionnaires aux militants. Tout comme dans le choix des moyens d'action, il semble y avoir une divergence entre gestionnaires et militants dans la manière d'envisager ce thème.

- *« Autour de la table, d'un point de vue politique, comment on se situe ? Comment on va négocier ? Est-ce qu'on est tous d'accord par exemple sur la régularisation de tous les sans papiers ? » [militant RESF (2)]*
- *« Toutes les associations, même à Paris, la Ligue des Droits de l'Homme, Amnesty International, personne n'a la même position… » [gestionnaire (3)]*

- *« Cette réflexion doit se poursuivre parce que quand on va aller revendiquer, quelle parole va être portée, et sur quelle base politique ? » [militant RESF (2)]*
- *« Pas celle là, c'est justement celle où il y a le plus de divergences ! » [gestionnaire (3)]*

Comme nous avons pu le voir dans le diagnostic, la politisation des enjeux est une entrée qui défavorise le rapprochement d'acteurs dont les motivations à l'engagement peuvent reposer sur des valeurs tant politiques que confessionnelles ou humanistes. Mais au-delà des référentiels adoptés pour qualifier la problématique, c'est le fait d'envisager le thème des déboutés du droit d'asile comme un axe de revendication commune qui suscite des divergences.

- *« Nous, là dessus, on a longuement réfléchi, s'il n'y a pas de déboutés, il n'y a pas de droit d'asile… Pour moi la question des déboutés, ce n'est pas que je ne veuille pas l'aborder, c'est que c'est sinistré, je pense qu'on va avoir droit à une vague d'expulsion rapide » [gestionnaire (3)]*
- *«Oui mais si on veut élargir et si on veut travailler avec d'autres acteurs, je pense que c'est important. (…) Les associations et les institutions ne peuvent pas simplement s'arrêter à la reprise en charge des personnes déboutées par les associations caritatives et le RESF. Moi pour avoir un pied dans l'un et dans l'autre, c'est un peu comme ça que ça se passe, les structures appellent pour nous dire quand une famille qui sort risque d'être expulsée, pour voir ce qu'on peut faire avec RESF. (…) Les structures institutionnalisées ne peuvent pas s'en remettre uniquement à ce militantisme là pour faire l'économie de cette discussion ; il faut que cette question des déboutés - on peut l'appeler autrement, des sans droits, des fins de droit etc. - soit posée pour qu'il y ait un vrai échange avec les structures militantes. » [Cimade]*

La thématique des personnes déboutées du droit d'asile est présentée comme un point de passage obligé pour que les associations militantes puissent être parties prenantes de l'action collective envisagée. Son importance est justifiée par le fait qu'elle concerne le bien commun visé par l'ensemble des catégories d'acteurs, et qu'elle ne peut ainsi être uniquement portée par une partie d'entre eux. Malgré l'aspect décisif de cette controverse sur les revendications à porter, aucun accord n'a été formalisé lors de la table ronde.

Epilogue

La relecture des principales controverses qui se sont données à voir lors de la table ronde nous permet de constater que cette première phase a surtout permis aux parties prenantes de « prendre leurs marques » en échangeant leurs attentes respectives, et en définissant une perspective d'action « acceptable ».

Nous avons pu observer le rôle particulier de certains acteurs bâtissant des passerelles entre des univers de référence divergents. La principale décision prise lors de la table ronde a été de prévoir une concertation à échelle régionale avant la fin 2007. Les différents acteurs ont énoncé les principaux objectifs qu'ils voulaient mettre à l'ordre du jour de cette prochaine phase de la concertation[50]. La prise en charge de son organisation devrait être assurée par la FNARS qui lui donnera pour axe principal la création d'une antenne régionale de la CFDA, cette perspective n'ayant pas été supplantée par d'autres propositions, et s'avérant être satisfaisante au regard des besoins évoqués. On peut supposer que lors de cette phase, la progression dans la construction d'un accord devra passer par des phases *d'épurement*[51] qui consisteront à écarter les propositions sur lesquelles un consensus ne peut être atteint. Si aucune décision formelle n'a été prise de ce point de vue, il semble que le format d'action adopté pour la phase à venir de la concertation (constitution d'une CFDA régionale) n'exclue *a priori* aucune forme d'accord, comme en témoigne l'envergure des buts fixés par la charte de la CFDA :

> La Coordination française pour le droit d'asile se donne pour but, aux trois niveaux national, régional et européen[52] :
>
> - Echanger des informations, analyser les situations et travailler en commun sur les différents thèmes relatifs au droit d'asile et aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.
> - Exercer un rôle de vigilance et d'alerte devant tout événement nouveau concernant l'asile ou le statut de réfugié.
> - Assurer un dialogue avec les administrations en charge de l'accueil et de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés.
> - Prendre diverses initiatives constructives (notamment prises de position, travaux sur des revendications, démarches politiques et publiques) laissant, pour chacune d'entre elles, la liberté à chaque organisation membre de s'y associer ou non.

[50] Voir en annexe le compte rendu de la table ronde.

[51] Beuret J.-E., *op. cit.*

[52] Extrait de la charte de la CFDA, consultable sur http://cfda.rezo.net

Ainsi, rien n'interdit dans ce format d'action la production d'une parole collective rassemblant toutes les catégories d'acteur présentes lors de la première table ronde. Néanmoins, les divergences mises en lumière lors de la table ronde amènent à penser que les ajustements nécessaires à l'élaboration d'une stratégie commune seront limités.

> *« Je ne suis pas du tout persuadée que RESF puisse signer un appel commun de la CFDA, et je pense qu'il y a des choses que RESF dit que la CFDA ne dira pas, je pense qu'il faut qu'on soit clair là-dessus, ça n'empêche pas qu'on soit dans une complémentarité. » [Cimade]*

L'enjeu des accords qui pourront ou non se faire entre le RESF et la CFDA régionale envisagée semble important. D'un côté, RESF, acteur légitimé par l'aide qu'il fournit aux personnes déboutées du droit d'asile, dispose de moyens d'action militants susceptibles de rendre davantage visible la cause défendue, d'un autre le registre d'interpellation sur lequel il s'appuie semble difficilement compatible à la stratégie visant à se positionner comme un interlocuteur des pouvoirs publics en étant « force de proposition ». Ainsi, comme nous avons pu le constater en abordant la constitution des collectifs dans le diagnostic, l'élargissement et la consolidation d'un réseau est une opération délicate qui vise à fédérer le plus de tendance et de ressources possibles, tout en se prémunissant des risques de conflits que peuvent engendrer les controverses sur les stratégies à adopter. La question est ainsi de mesurer en dialoguant les capacités d'ajustement des acteurs pour parvenir à un accord qui peut n'être que ponctuel.

Les choix que doivent prendre les acteurs sont fonction de la position qu'ils veulent adopter face aux décideurs. En créant des instances disposant d'une connaissance transversale d'un secteur de l'action publique et de ses problèmes, ils cherchent à se constituer en groupe d'intérêt autonome pour défendre les intérêts de la population qu'ils accompagnent, et essayent d'inciter les autorités publiques à inscrire leurs préoccupations sur l'agenda politique. Néanmoins, les principales ressources dont ils disposent, à savoir la représentativité et l'expertise, ne représentent pas forcément un intérêt pour les décideurs qui semblent manifester peu d'intérêt à associer ces groupes dans l'agencement de politiques publiques qui tendent à poursuivre des objectifs opposés.

Conclusion

Nous voici arrivés au terme de notre intervention. La mise en œuvre d'un dispositif de concertation au sein du réseau toulousain intervenant dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en quête d'asile a permis aux acteurs de ce champ de s'accorder sur un objectif d'amélioration du partenariat orienté vers l'optimisation des capacités militantes du réseau.

De la réalisation d'un diagnostic sociologique à l'organisation et l'animation d'une instance de réflexion collective, notre rôle d'intervenant sociologue a consisté à faire émerger des porte-parole et à les rassembler pour qu'ils consolident leur coopération. Nous nous sommes placés à ce titre dans une posture de traducteur, en favorisant la consolidation et l'élargissement d'un réseau afin qu'il puisse définir et porter une innovation[53]. Des précautions ont ainsi été prises afin de ne pas emprunter un itinéraire orienté vers l'application de solutions toutes faites.

La première partie de ce document, le diagnostic, a permis de constater la complexité et l'étendue des mécanismes de régulation et des rapports sociaux qui sous-tendent l'organisation de l'accueil et de l'accompagnement des personnes en quête d'asile sur le territoire d'une ville comme Toulouse. Au final, nous retiendrons que le réseau est constitué de sous-espaces caractérisés par différentes densités de connexion, connexions elles-mêmes basées sur deux principaux types de liens : des liens fonctionnels, reposant sur l'interdépendance des missions exercées par des structures plus ou moins spécialisées dans l'accueil des demandeurs d'asile, et des liens idéels, qui lorsqu'ils existent reposent sur le partage de valeurs militantes. Les relations qui se déploient au sein du réseau sont ainsi caractérisées par diverses formes auto-régulées d'alliances stratégiques et de partenariats informels visant tant à améliorer les conditions techniques de l'accueil des personnes en quête d'asile qu'à défendre les intérêts de cette population auprès des pouvoirs publics. C'est ce dernier aspect qui s'est néanmoins révélé être déficient aux yeux des acteurs rencontrés, qui ont décidé d'en faire l'objet de l'amélioration du partenariat.

La phase de concertation qui a suivi a donc rassemblé des acteurs du champ de l'accueil des personnes en quête d'asile pour qu'ils réfléchissent ensemble à la stratégie à adopter pour mener une action collective réunissant des entités disparates du point de vue de leur capacité d'action contestataire. L'enjeu était de créer une coalition entre des entités militantes et des structures gestionnaires dont la dépendance aux financements publics engendre une difficulté à exprimer leur mécontentement. La relecture des échanges qui se sont tenus lors de cette phase de concertation nous a donné à voir les controverses inhérentes à la construction d'un accord entre des acteurs disposant de leur propre représentation des stratégies à adopter. Nous avons pu observer que la délibération a permis aux acteurs de rendre intelligibles leurs

[53] Beuret J.E., *op. cit.*

différents positionnements. Néanmoins, le réseau semble en recherche d'un difficile compromis entre une extension maximale et le plus grand niveau de consensus possible.

En l'évaluant a posteriori, il peut sembler que notre intervention a surtout reposé sur la mobilisation de compétences de coordination et de communication. La plus value de l'intervention ne s'est en effet pas donnée à voir dans la conduite des échanges qui se sont tenus en table ronde. Il est à noter que certains acteurs, habitués aux situations d'action concertée, ont eux-mêmes joués le rôle de traducteur en rendant intelligibles les positionnements des uns aux yeux des autres. Il semble ainsi que l'apprenti intervenant aurait, selon ses dispositions, intérêt à se reposer sur ces acteurs s'il ne dispose pas d'une certaine expérience ou d'une certaine légitimité vis-à-vis des parties prenantes. Cela nous pousse à dire que la concertation n'est pas qu'une question de méthode ou de boite à outil, elle nécessite tant la mobilisation de savoir-faire que de savoir être. La *traduction n'est pas un métier mais une pratique*[54] qui semble nécessiter des compétences spécifiques qui ne peuvent se développer qu'en situation. Ainsi, pouvons-nous supposer que l'acquisition de ces compétences relève d'une socialisation que qui passe par une initiation *in vivo*.

[54] Beuret J.-E., op. cit., p. 286

Bibliographie

Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, Sociologie, 1996.

Beuret J.-E., *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, L'Harmattan, 2006.

Callon M., « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc », L'Année Sociologique Vol. 36 (numéro spécial : La sociologie des Sciences et des Techniques), 1986, pp.169-208

Callon M., *La science et ses réseaux. Génèse et circulation des faits scientifiques*, La découverte, Paris, 1988.

Chazel F., *Du pouvoir à la contestation*, Droit et sociétés, L.G.D.J., 2003

Dubar C., *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991

Duran P., Thoenig J.C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de science politique*, vol 46, n°4, Août 1996, pp. 580-623.

Felstiner W., Abel R., Sarat A., « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer » Politix, n°16, 1991, p. 41-54.

Frigoli G., Jannot J., « Travail social et demande d'asile : les enseignements d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes », accessible sur http://terra.fr.

Grossman E., Saurugger S., *Les groupes d'intérêts, Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin, 2006.

Laville J.L., Sainsaulieu R., *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

Lebel P., *Pratique de la concertation et des réunions d'échange*, Editions ESF, 1980.

Marcos C., « La professionnalisation du militantisme associatif. L'exemple de la Cimade, service œcuménique d'entraide », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Mémoire de DEA

Gouvernement – Option sociologie de l'action publique, sous la direction de Michel OFFERLE, Année universitaire 2002-2003.

Masse J.P., « Genèse et institutionnalisation du dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France » in *Cahiers de la sécurité intérieure*, 45, 3ème trimestre 2001, p. 51.

Mény Y., Thoenig J.-C. (Ss. dir.), *Politiques publiques,* Paris, PUF, 1989.

Neveu Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, 4eme éd., 2005.

Pizzorno A., « Considérations sur des théories des mouvements sociaux », Politix, n°9, pp. 74-80.

Reynaud J.D., *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989.

Tilly C., *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

Touraine A., *La voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978.

Vrancken D., Kuty O. (Ss Dir.), *La sociologie et l'intervention. Enjeux et perspectives*, Ed. De Boeck & Larcier s.a., 2001.

ANNEXES

Plan des annexes :

Etapes de la procédure administrative de demande d'asile p. 59
Evolution des places en CHRS, CADA, et CPH de 1995 à 2004 p. 62
Projet de loi de finances pour 2006 : Solidarité et intégration p. 64

Les préoccupations et les incertitudes des acteurs du champ de l'asile p.67
Les perspectives évoquées par les acteurs pour l'organisation d'une réflexion collective p. 71
Feuille de route pour l'organisation de la table ronde p.75
Compte rendu de la table ronde du 8 juin p. 76

Etapes de la procédure administrative de demande d'asile[55]

La législation française en matière d'octroi du statut de réfugié et de détermination des conditions de séjour des demandeurs d'asile est régie par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (dernière modification, loi du 24 juillet 2006). La procédure de demande d'asile se décompose en deux phases : une phase administrative devant l'OFPRA et, éventuellement, une phase contentieuse devant la CRR.

1) Le dépôt de la demande d'asile :

Le dossier de demande d'asile doit être retiré en préfecture. Toute personne qui sollicite l'asile doit présenter à l'appui de sa demande, entre autres, l'indication de l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance (un demandeur d'asile sans domicile fixe peut se faire domicilier auprès d'une association). Depuis la publication du décret n° 2004-814 du 14 août relatif à l'OFPRA et à la CRR, un demandeur d'asile dispose d'un délai de 21 jours suivant la délivrance par la préfecture de l'APS (autorisation provisoire de séjour) pour déposer sa demande accompagnée des pièces suivantes :

- 2 photos d'identité,
- la copie de l'APS recto verso,
- le passeport ou autre document de voyage, ou tout document en original permettant de faire connaître l'identité du demandeur,
- toute pièce relative aux persécutions ou aux craintes de persécutions du demandeur.

Le dossier OFPRA peut être envoyé par la Poste sous pli recommandé avec accusé de réception ou être déposé directement à l'OFPRA. Après saisine de l'OFPRA, la Préfecture délivre au demandeur d'asile un récépissé « constatant le dépôt d'une demande d'asile » valable trois mois, renouvelable jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA. En cas de recours, le renouvellement du récépissé de demande d'asile est accordé pour une durée de trois mois renouvelable jusqu'à la notification de la décision de la CRR.

Pour justifier de sa demande, le requérant doit produire la lettre d'enregistrement de l'OFPRA que lui a envoyé l'Office, signifiant l'enregistrement de son dossier, ou l'attestation d'enregistrement de sa demande.

[55] Source : Guide des demandeurs d'asile à l'usage des travailleurs sociaux, France Terre d'Asile, 2005.

2) La procédure devant l'OFPRA

Contrairement à la procédure prioritaire dont les délais d'instruction sont spécifiés par le décret du 14 août 2004, la procédure normale d'examen d'une demande d'asile n'est pas encadrée en terme de délai.

A l'issue de l'instruction de la demande par l'officier de protection en charge du dossier, le Directeur de l'OFPRA rend sa décision. Celle-ci est adressée par lettre recommandée avec avis de réception. Le pli recommandé est présenté par la Poste à l'adresse de domiciliation de l'intéressé afin de lui être notifié.

En cas de décision favorable, et sur la présentation de notification de la reconnaissance du statut de réfugié, l'intéressé peut prétendre à la délivrance d'une carte de résident valable dix ans et renouvelable de plein droit. Reconnu réfugié, l'intéressé ne perd pas sa nationalité, mais il doit rompre tout contact avec les autorités de son pays d'origine, sous peine de se voir retirer son statut.

Bénéficiaire de la protection subsidiaire, l'intéressé peut prétendre à la délivrance d'une carte de séjour temporaire vie privée et familiale valable un an renouvelable si les conditions ayant conduit à sa délivrance sont toujours d'actualité. L'intéressé doit rompre tout contact avec son pays d'origine si l'OFPRA a considéré qu'il se substitue à celui-ci en matière de protection administrative.

En cas de décision de rejet de l'OFPRA, le demandeur dispose d'un délai d'un mois à compter de la date de notification, pour faire appel à la décision. Au-delà de ce délai, la décision devient définitive et le recours est déclaré irrecevable.

3) La procédure devant la CRR

En cas de rejet de sa demande d'asile par l'OFPRA, l'intéressé a la possibilité de faire appel devant la Commission des Recours des Réfugiés (CRR).

Le recours peut porter sur la décision de rejet par l'Office de sa demande de réfugié et/ou de sa demande protection subsidiaire.

Pour continuer à bénéficier du récépissé constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié délivré par la préfecture, le demandeur doit présenter le reçu du recours délivré par la CRR lorsqu'elle a reçu le recours du demandeur contestant la décision de l'OFPRA. L'accusé de réception de l'envoi du recours devant la CRR n'est pas suffisant pour la plupart des préfectures.

Le recours devant la CRR doit se faire dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'OFPRA (le délai de recours contre les décisions implicites de rejet ne court pas) par l'envoie d'une lettre recommandée, avec avis de réception uniquement.

En cas d'annulation de la décision de rejet de l'OFPRA, la CRR reconnaît la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire. L'OFPRA doit alors prendre acte de cette décision.

La préfecture délivre un récépissé dans l'attente du titre de séjour, à savoir la carte de séjour temporaire pour le bénéficiaire de la protection et la carte de résident pour le réfugié.

En cas de confirmation de la décision de rejet de l'OFPRA, la préfecture délivrera au demandeur débouté une invitation à quitter le territoire français (IQF). Un délai d'un mois lui est imparti à l'issue duquel il devra avoir quitté le territoire français, sous peine de faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière (APRF) ou de poursuites judiciaires.

4) Après un échec devant la CRR

Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat vérifie la régularité de la décision de la CRR. Le recours en cassation doit être exercé dans un délai de deux mois, délai débutant au jour de la notification de la décision de la CRR et prenant fin à l'enregistrement du pourvoi.

Le pourvoi en cassation n'est pas suspensif et ne permet donc pas à l'intéressé, sauf dérogation exceptionnelle consentie par la préfecture, de bénéficier dune autorisation de séjour ni de se maintenir sur le territoire français. Ainsi il reste exposé à toute mesure d'éloignement.

Devant le Conseil d'Etat, la présence d'un avocat est obligatoire.

Si le Conseil d'Etat annule la décision de la CRR, la demande d'asile est envoyée à une autre formation de la CRR pour être réexaminée. Mais le Conseil d'Etat peut « régler l'affaire au fond si l'intérêt de l'administration d'une bonne justice le justifie » (article L821-2 du code de justice administrative.

Le réexamen devant l'OFPRA

Cette procédure, plus communément appelé « réouverture », permet au demandeur d'asile de soumettre à nouveau son dossier à l'OFPRA.

Avant toute demande en réexamen, le requérant doit demander l'admission au séjour provisoire auprès des autorités de police qui lui délivrent un formulaire de demande de réexamen et une autorisation provisoire de séjour d'un mois si elles estiment la demande fondée.

L'admission provisoire au séjour peut être refusée si, d'une part, le demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, et, d'autre part, en cas de fraude délibérée, de demande dilatoire (c'est le cas lorsqu'il n'y a aucun élément nouveau) ou abusive.

Si la décision de refus d'admission provisoire au séjour (décision motivée) s'accompagne de l'édiction d'une mesure d'éloignement et d'un placement en rétention administrative, le demandeur se voit délivrer un formulaire prioritaire de réexamen transmis à l'OFPRA.

Evolution des places en centre d'hébergement et de réadaptation sociale par catégorie d'établissement (CHRS, CADA, CPH) de 1995 à 2004[56]

NB : Jusqu'en 1998 les lits et places des 3 catégories d'établissements étaient regroupés sous la même rubrique. Les CADA représentent une catégorie de CHRS .

Ariège

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Centre d'hébergement et réadaptation sociale (CHRS)	39	39	39	52	52	52	52	52	52	52
				0	0	65	65	65	65	65
Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA)				0	0	0	0	0	0	0
Centre provisoire d'hébergement (CPH)										

Aveyron

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CHRS	46	46	46	16	16	24	24	24	24	30
CADA				30	30	30	30	30	30	30
CPH				20	20	20	20	20	20	20

Haute-Garonne

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CHRS	572	572	580	525	550	610	610	610	610	628
CADA				60	60	115	205	205	205	205
CPH				78	78	78	78	78	78	78

Gers

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CHRS	15	15	15	15	15	15	15	15	18	18
CADA				0	0	0	0	0	40	50
CPH				0	0	0	0	0	0	0

[56] Source : Direction Régionale de la Jeunesse et Sociales de Midi-Pyrénées – STATISS

Lot

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CHRS	54	51	51	55	55	55	55	55	55	55
CADA				0	0	0	0	0	26	26
CPH				0	0	0	0	0	0	0

Hautes-Pyrénées

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CHRS	176	176	176	99	99	120	120	120	120	120
CADA				56	56	98	98	98	98	128
CPH				0	0	0	0	0	0	0

Tarn-et-Garonne
Tarn

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CHRS	42	42	42	72	76	86	51	51	51	51
CADA				33	33	33	33	33	33	33
CPH				40	40	40	40	40	40	40

Midi-Pyrénées

Données	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CHRS	1034	1031	1039	882	925	1024	989	989	992	1022
CADA				179	179	341	431	431	572	612
CPH				178	178	138	178	178	178	168

Projet de loi de finances pour 2006 : Solidarité et intégration[57]

Améliorer l'accueil des migrants

L'action « prise en charge des demandeurs d'asile » (318 millions d'euros) constitue une part essentielle (56,8 %) du programme « Accueil des étrangers et intégration ». Elle prévoit l'augmentation des capacités d'accueil en faveur des demandeurs d'asile, la réforme de l'allocation d'insertion et la création expérimentale d'une aide au retour volontaire.

a) Le développement des dispositifs d'accueil et d'hébergement en faveur des demandeurs d'asile

Alors que le nombre de demandeurs d'asile en France n'a cessé d'augmenter depuis 1997 pour atteindre 65.614 personnes en 2004, le **dispositif national d'accueil** comporte un nombre de places limité, qui ne permet pas actuellement de faire face à l'accroissement massif des demandes d'hébergement.

Le **dispositif national d'accueil** se compose des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), de deux centres de transit, d'un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile (Caomida) et de vingt-sept centres provisoires d'hébergement (CPH), dont la capacité d'accueil est stabilisée depuis quelques années au profit de l'hébergement en Cada. Cet ensemble est complété par des **dispositifs d'urgence**, dont la gestion est le plus souvent déconcentrée, renforcés pendant la période hivernale par le « plan hiver ».

Evolution du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (capacités pérennes)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
CADA							
Nombre de places	**3.588**	**3.781**	**4.756**	**5.282**	**10.317**	**12.480**	**15 460**
Nombre de centres	*61*	*63*	*73*	*83*	*151*	*181*	*222*
Centres de transit							
Nombre de places	**126**	**126**	**126**	**126**	**126**	**146**	**186**
Nombre de centres	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*
CPH							
Nombre de places	**1.018**	**1.018**	**1.028**	**1.028**	**1.028**	**1.028**	**1.023**
Nombre de centres	*28*	*28*	*28*	*28*	*28*	*28*	*27*
Capacité totale	**4.732**	**7.925**	**5.910**	**6.436**	**11.471**	**13 .654**	**16.669**

[57] Consultable sur http://senat.fr

Source : Direction générale de l'action sociale

· Les **Cada** assurent l'hébergement temporaire des demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur dossier, ainsi qu'un accompagnement social et administratif de leur demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou de la Commission de recours des réfugiés (CRR).
Le plan de cohésion sociale a prévu la création de 7.000 places en Cada, dont 2.000 par transformation de places d'urgence, afin d'atteindre 21.000 places à la fin de 2007. En 2004, un effort considérable a permis l'ouverture de 3.000 places. Cette année, 2.000 places seront créées par la transformation de places d'urgence.
Pour 2006, le projet de loi de finances prévoit la création de **2.000 places de Cada supplémentaires** (dont 400 en Rhône-Alpes) au lieu des 1.000 initialement prévues par le plan, ce qui permet d'atteindre l'objectif inscrit dans la loi de cohésion sociale avec un an d'avance. A cette fin, l'enveloppe globale s'élève à 148 millions d'euros, dont 28 millions d'euros de crédits redéployés grâce à l'économie réalisée sur le financement de l'allocation d'insertion.
· Par ailleurs, les crédits relatifs à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile afférents à la région Rhône-Alpes, soit 31 millions d'euros, sont inscrits au programme des interventions territoriales de l'Etat (Pite) et ne relèvent plus du programme « Accueil des étrangers et intégration » : ils permettent notamment de financer 400 places nouvelles en Cada à mi-année. Cette expérimentation d'une gestion déconcentrée de l'accueil des demandeurs d'asile pourrait constituer le prélude à une réforme généralisée, visant à confier au préfet de région ou du département la gestion globale de l'accueil des migrants sur son territoire de compétence.
· Comme chaque année, les crédits consacrés pour 2006 aux dispositifs d'hébergements d'urgence nationaux et déconcentrés risquent d'être très insuffisants au regard des besoins estimés. Ils s'élèvent à 35,7 millions d'euros, alors que l'exécution de la loi de finances pour 2005 révèle une dépense déjà supérieure à 93 millions d'euros. Sur cette enveloppe globale, 10 millions d'euros permettent de financer 1.500 places d'urgence nationale.

b) La réforme de l'allocation d'insertion

L'allocation d'insertion (AI) est une prestation versée sous condition de ressources aux anciens détenus, aux rapatriés, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés statutaires, lorsqu'ils ne peuvent accéder à des revenus de remplacement du travail ou à d'autres minima sociaux. Cette allocation, d'un montant mensuel d'environ 300 euros, est actuellement accordée pour une durée de six mois, renouvelable une fois. Pour plus de 80 %, les bénéficiaires sont des demandeurs d'asile.
Renommée **allocation temporaire d'attente**, l'allocation d'insertion fait l'objet d'une réforme, qui a été engagée début 2005 dans le cadre de la transposition de normes communautaires et de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile et qui est complétée par **l'article 88** du projet de loi de finances, rattaché à la mission.

Cette réforme prévoit :
- d'ajouter aux prestataires actuels les bénéficiaires de la protection temporaire[1] et de la protection subsidiaire[2];
- de limiter la durée de versement de l'allocation aux demandeurs d'asile pendant la seule durée de la procédure d'instruction de leur demande[3], y compris en cas de recours devant la commission des recours des réfugiés, grâce à la mise en place d'une validation mensuelle, qui se substitue à l'engagement de versement par période de six mois ;
- de privilégier l'aide apportée sous la forme d'un hébergement en Cada plutôt que sous la forme d'un versement en espèces, ce qui signifie qu'à partir de 2006, la nouvelle allocation ne sera plus versée aux personnes prises en charge dans un centre d'hébergement au titre de l'aide sociale, ni à celles qui auront refusé cette offre d'hébergement.
En 2003, le coût total de l'AI a représenté 169,8 millions d'euros et a couvert plus de 45.000 bénéficiaires, dont 39.000 demandeurs d'asile. En 2004, les crédits affectés à l'AI ont atteint 187,6 millions d'euros, alors que pour 2005, la dépense a été estimée à 156,93 millions d'euros, correspondant au financement de l'allocation au profit d'environ 51.000 bénéficiaires.
Pour 2006, la révision des conditions d'attribution et de versement de l'allocation d'insertion, devenue l'**allocation temporaire d'attente** (Ata) et la réduction attendue des délais d'instruction des demandes d'asile, devraient permettre d'économiser environ 28 millions d'euros de crédits, qui seront redéployés en faveur de la création de places d'hébergement en Cada. C'est la raison pour laquelle les crédits affectés au financement de l'Ata, d'un montant de 129 millions d'euros, seront inférieurs à ceux de 2005. Ils devraient permettre néanmoins de couvrir 43.000 prestataires en année pleine et environ 47.800 dans l'hypothèse d'une durée d'instruction moyenne de neuf mois.

b) L'expérimentation d'une aide au retour volontaire

Le programme « Accueil des étrangers et intégration » participe à la politique de régulation des migrations du Gouvernement en offrant aux demandeurs d'asile des moyens de subsistance et d'hébergement pendant la durée d'instruction de leur dossier.
Dans ce cadre, un **dispositif expérimental d'aide au retour volontaire** (ARV) est mis en place depuis le 1er septembre 2005, pour les étrangers en situation irrégulière, qui n'ont pu obtenir la délivrance ou le renouvellement de leur titre de séjour et qui ont été invités à quitter le territoire français.
Ce dispositif prévoit, après examen du dossier par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem), le versement d'une aide de 2.000 euros pour un adulte, de 3.500 euros pour un couple et 1.000 euros par enfant jusqu'au troisième enfant, puis 500 euros par enfant supplémentaire. Celle-ci fait l'objet de versements fractionnés au moment du départ et sur une durée d'un an dans le pays de retour. Cette aide financière est accompagnée d'un entretien personnalisé et d'une assistance juridique et administrative pour régler les formalités de retour. 10 millions d'euros sont affectés à cette aide pour 2006, financée à parité par l'Etat et par l'Anaem.

Placée sous la responsabilité du préfet dans vingt et un départements et réalisée en partenariat avec l'Anaem, cette expérimentation fera l'objet d'une **évaluation** avant d'être **généralisée sur l'ensemble du territoire**.

[1] *Directive 2001/55/CE du Conseil du 21 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes déplacées.*

[2] *Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.*

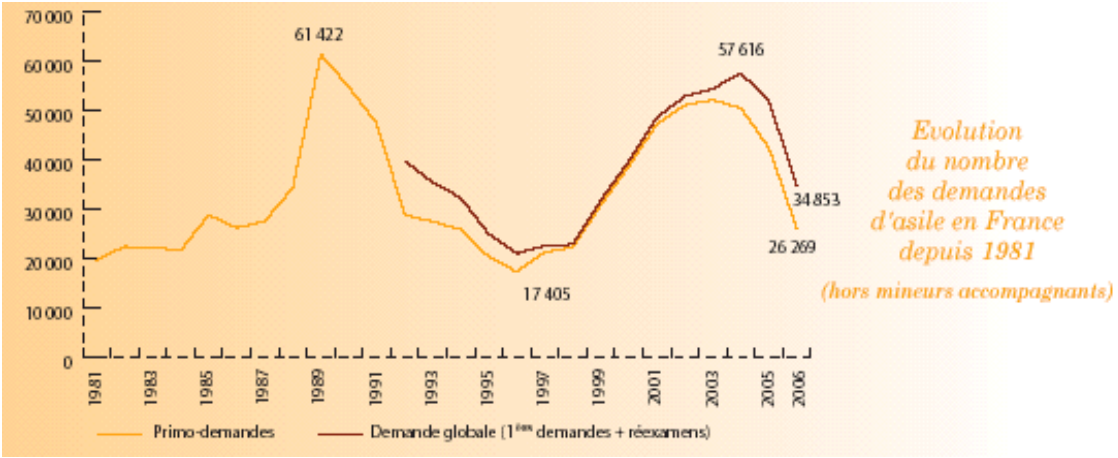
[3] *Directive 2003/09/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.*

Les préoccupations et les incertitudes des acteurs du champ de l'asile

Les mécanismes mis en lumière dans le diagnostic se présentent comme relativement stables au regard du système d'acteurs dans lequel ils s'inscrivent. Toutefois, ce dernier est fortement marqué par les modifications structurelles de son environnement. Si ces variations sont susceptibles de provoquer certains réajustements dans le jeu d'acteur, nous n'aurions pu émettre que des suppositions hasardeuses quant à leurs natures. Ce travail aurait nécessité une approche prospective pour laquelle nous n'avons pas préféré opter. Ainsi, nous exposerons de manière descriptive les éléments de ce contexte en mutation en restituant les dires des acteurs.

a) Déflation de la demande d'asile et baisse de régime pour le réseau.

En 2006, 39 332 demandes d'asiles (premières demandes et réexamens) ont été enregistrées en France. La demande d'asile globale connaît ainsi une baisse de 33,6 % par rapport à 2005[58].



Source OFPRA

Les autorités publiques expliquent la baisse de la demande d'asile en faisant référence d'une part, au contexte international (démocratisation progressive des systèmes politiques, plus grande réactivité de la communauté internationale…), et d'autre part, à des faits davantage structurels (réduction des délais d'instruction, adoption de la liste nationale des pays d'origine sûrs, mise en œuvre du fichier dactyloscopique Eurodac, lutte accrue contre l'immigration clandestine, démantèlement des filières, lutte contre la fraude à l'identité, développement des procédures d'éloignement à l'égard des déboutés, extension des capacités de rétention administrative, etc.). Les acteurs de terrain fournissent des interprétations supplémentaires :

[58] Source : Rapport d'activité 2006 de l'OFPRA.

« Les gens ont peur d'aller vers cette procédure là, on pense qu'il y a de plus en plus de gens qui sont des demandeurs d'asile mais qui ne se signalent même plus à l'administration donc qui restent ici de manière totalement clandestine. » [Cimade]

Au-delà des interprétations divergentes, la tendance à la baisse du nombre de demandeurs d'asile représente une importante source d'incertitude pour l'ensemble du dispositif d'accueil. Si des diminutions budgétaires s'annoncent, les structures dont le financement repose sur la mission de service public seront amenées à réviser leurs capacités d'accueil, et, de fait, l'importance de leur activité.

« Il y a des enjeux pour tout le dispositif CADA parce qu'autant on a considéré qu'il était largement insuffisant, autant là on est en train de se demander si on ne va pas avoir trop de places en CADA par rapport au nombre de demandeurs, donc il va y avoir des repositionnements au niveau des dispositifs publics. » [Cimade]

Même si, à cette heure, *ce n'est pas une exigence*, l'Etat incite les CADA à anticiper la révision de leur activité. Sur le terrain, la baisse de la demande d'asile n'est, pour le moment, pas constatée au sein même des CADA. Néanmoins, les professionnels observent un changement dans le profil social du public qu'ils sont amenés à accueillir.

« ça se voit fortement au niveau des CLA, ça fait 3 mois ou 4 mois qu'il n'y a quasiment pas de familles qui arrivent sur Toulouse. Il arrive des petites compositions familiales, alors que jusqu'alors… Par contre il continue d'arriver des personnes isolées. Dans le type de parc immobilier qu'ont les CADA, aujourd'hui, si vous avez plusieurs T4 ou des T5 alors qu'il n'arrive plus que des familles de 2 ou de 3, au bout d'un moment vous avez un appartement très grand, donc vous êtes en sous capacité. » [UCJG]

L'admission en CADA répond à une sélection sur critères sociaux. Elle est ainsi accordée en priorité aux demandeurs d'asile qui ont une famille à charge. Les CADA, structurés en fonction de ce type de public, vont probablement être amenés à s'adapter aux changements qui se dessinent.

« Ensuite, c'est pas du tout le même travail d'accueillir des personnes isolées, ça a un coût supplémentaire aussi. Par exemple, un chargé de procédure, s'il reçoit une famille de 4, il a 1 dossier à faire, s'il accueille 6 isolés, il travaille 6 dossiers, ce n'est pas du tout le même boulot en terme de charge de travail. » [UCJG]

Toutefois, les bouleversements dans l'activité des CADA ne sont pas uniquement dus aux modifications globales de la demande d'asile. Dans le cadre d'une récente réforme des

administrations compétentes (OFPRA et CRR), l'accélération du traitement des procédures administratives de demande d'asile modifie profondément la nature de la prise en charge en CADA.

« Dans les CADA, il y a un turn-over de plus en plus rapide, il y a tout un tas d'action qu'on faisait qu'on va nettement moins faire. Par exemple, on va plutôt faire de l'accompagnement juridique santé etc., mais tout ce qui était de l'ordre de l'animation pour permettre aux gens de tenir le coup etc., ça a moins lieu d'être, sans compter que si on doit revoir nos budgets, ce qu'on va revoir en priorité c'est tout ce qui est annexe comme ça… » [UCJG]

La réduction de la durée de prise en charge est aussi du aux délais imposés aux gérants pour faire sortir les bénéficiaires de leur structure.

« On nous demande de sortir en 3 mois les réfugiés statutaires, c'est hyper rapide, je sais pas à terme comment on va s'y prendre, il y a tout un tas de réponse qu'il va falloir inventer. (…) Aujourd'hui la mission du CADA elle est étendue, c'est à dire que quand la personne est statutaire, on nous demande d'ouvrir les droits, de trouver un logement, de chercher un emploi, des solutions, et ça c'est pas dans la mission initiale du CADA, mais on est contraint de le faire si on veut que les gens sortent. (…) Le problème, c'est comment on finance ça ? Alors ça peut être en diminuant les moyens sur autre chose. » [UCJG]

b) Du versement conditionnel des ressources au fichage des bénéficiaires

Plusieurs circulaires ayant vu le jour courant 2006 viennent modifier le fonctionnement de l'accueil des demandeurs d'asile. Elles définissent de nouvelles règles visant globalement à mettre en œuvre des instruments de politique publique favorisant l'identification spatio-temporelle des demandeurs d'asile présents sur le territoire. Tout d'abord, l'Etat incite les demandeurs d'asile à être pris en charge par les CADA : Auparavant une allocation d'insertion (environ 10 euros par jour pendant un an) était versée sans condition aux demandeurs d'asile ne bénéficiant pas d'une admission en CADA. Désormais, le versement de cette allocation (rebaptisée Allocation temporaire d'attente) ne sera garanti qu'aux demandeurs d'asile ayant signé un formulaire où ils s'engagent à être admis en CADA si des places venaient à se libérer. Compte tenu de la situation de précarité financière à laquelle est le plus souvent exposée un demandeur d'asile, il y a de forte probabilité pour qu'il accepte cet engagement. Cette incitation financière va de pair avec la mise en œuvre, au sein de chaque CADA, d'un dispositif de contrôle mensuel de la situation administrative de chaque bénéficiaire.

« Le Préfet est compétent pour mettre en œuvre un nouveau dispositif qui consiste à identifier les demandeurs d'asile, leur faire bénéficier d'admission locale, en principe dans des CADA, et à partir de là d'opérer un fichage et un contrôle mensuel à l'intérieur de chaque CADA, pour savoir où en sont les uns et les autres en terme de procédure. »[PAIO]

Ce dispositif de contrôle repose sur des logiciels de gestion informatique mis en place dans chaque CADA. Il est couplé d'une circulaire qui donne la possibilité aux forces de l'ordre d'arrêter les étrangers en situation irrégulière dans leurs lieux d'hébergement.

« Les CADA sont de plus en plus instrumentalisés par les pouvoirs publics, leur marge de manœuvre est de moins en moins grande, parce qu'on est sur un sujet très sensible et que les services de l'Etat essayent de garder la main au maximum sur tout ce qui peut être fait au niveau de l'accueil des immigrants et des étrangers, donc les demandeurs d'asile. Il y a un statut juridique qui a évolué avec des contraintes supplémentaires pour les gestionnaires de CADA. » [FNARS]

La volonté politique de rendre effectives et de multiplier les reconduites à la frontière pourrait ainsi assigner un rôle pervers aux CADA. En effet, l'hébergement systématique en CADA permettrait une localisation immédiate de tous les déboutés présents sur le territoire et faciliterait l'application drastique des mesures d'éloignement du territoire.

c) Les effets pervers du droit opposable au logement.

A la suite d'un mouvement social (organisé au plan national par l'association Don Quichotte) les pouvoirs se sont saisis de la problématique de l'hébergement des populations sans domicile fixe. La circulaire du 19 mars 2006 qui en découle stipule du fait que les personnes accueillies en centre d'hébergement d'urgence devront être hébergées jusqu'à ce qu'une solution « acceptable » puisse lui être proposée. Cette circulaire, contribuant à systématiser la continuité de l'hébergement, comprend certains effets pervers. En effet, les personnes en quête d'asile, du point de vue de la précarité de leur situation administrative, représentent une population pour qui il est difficile d'assurer cette continuité.

« Quant on sait qu'un demandeur d'asile, quel que soit son parcours, a peu de chances d'obtenir un statut, nous [centres d'hébergement d'urgence] on va être plus réticent, de fait, je ne dis pas qu'on va le faire, mais la question s'est posée, on va être plus réticent à accueillir des demandeurs d'asile et voir même des sans papiers par ce qu'on sait que leur devenir en matière d'orientation, il est soi réduit pour les premiers, soit pour les sans papiers il équivaut à zéro. » [PAIO]

Cette problématique se pose par ailleurs aux CHRS qui, dans leur mission de réinsertion, n'ont pas forcément intérêt à accueillir de personnes en quête d'asile. Les possibilités d'hébergement des personnes en quête d'asile sont donc aujourd'hui de plus en plus restreintes.

« C'est quand même grave quand un centre d'hébergement d'urgence en arrive à dire « je ne prends pas cette famille parce que si je la prends, je n'aurais pas les moyens de la garder », avant on disait au moins « je vous prends un mois et après c'est fini », maintenant on ne peut plus, donc on prend plus du tout. » [Secours catholique]

d) L'accueil des demandeurs d'asile confronté aux politiques de gestion des flux migratoires

« Le problème aujourd'hui c'est que les questions de la demande d'asile sont souvent amalgamées avec les questions de flux migratoire, donc la politique d'asile est restrictive, et complètement imbriquée avec cette question des étrangers « irréguliers », ce qui est un problème depuis longtemps. La demande d'asile c'est un statut juridique, il y a des traductions assez précise, et le fait qu'il y ait une politique de flux migratoire restrictive ne devrait pas en principe influer sur la politique d'asile parce que juridiquement, ce sont deux choses différentes. Si les choses sont bien organisées, la crainte des pouvoirs publics, c'est de faire appel d'air, qu'il y ait plus de demandeur d'asile sur le département. » [FNARS]

Les perspectives évoquées par les acteurs pour l'organisation d'une réflexion collective

Selon leur position dans le réseau les acteurs n'ont pas la même vision de l'amélioration du partenariat. Lorsqu'il leur est demandé d'exprimer quel pourrait être l'intérêt d'organiser une concertation au sein du réseau, leur réaction et les propositions qu'ils peuvent émettre sont variables. Nous exposerons ainsi les besoins qu'ont exprimés les acteurs en restituant directement leurs dires.

Besoin d'échange sur les projets que mènent les gérants de CADA

« Il y a deux niveaux, il y a le niveau professionnel de terrain, et le niveau grosso modo, « direction/encadrement », dans les réunions à AI, il n'y pas les réunions encadrement, en général c'est le niveau professionnel de terrain. Les besoins peuvent être différents, (...) sur l'encadrement ce n'est pas en terme d'échange de nos pratiques, ça va être plutôt en terme de «voilà, moi je développe ça en terme de projet, voilà l'évaluation que j'en fait, je suis arrivé à faire tel montage pour arriver à faire prendre en charge telle problématique par les institutions », voilà, ça, ça va être intéressant, ça peut donner des idées. Je pense que les niveaux ne sont pas forcément les mêmes. » [UCJG]

Des problèmes logistiques dans la fluidité de circulation de l'information : le besoin de plus de liens entre les structures

« Je pense qu'il y a besoin de mettre plus de lien entre les structures. Les structures sont parfois amenées à changer leurs plages de travail, leurs horaires, souvent on est prévenu en retard, donc, on oriente les gens sur des mauvais créneaux, bon, ne serait ce déjà que pour mettre de l'huile dans les rouages et que ça tourne plus facilement. » [PAIO]

Prendre ses distances entre son métier et les situations de détresse auquel il expose : besoin d'échange sur les difficultés rencontrées par les professionnels

« Pour nous ce qui est compliqué, c'est la prise de distance par rapport aux gens qu'on aide, c'est à dire qu'on est tellement engagé dans la vie des autres qu'on a du mal à se dégager, à prendre du recul, et à réfléchir à comment améliorer notre action. Parce que ça, il n'y a pas d'endroit où l'on peut améliorer notre action, il n'y a pas de supervision d'équipe où on peut parler des pratiques vis à vis des usagers en sérénité et sans tabou, ça n'existe pas ce genre d'endroit. C'est vrai que d'avoir une cellule qui permettrait aux équipes de parler de ce

qu'elles rencontrent avec les demandeurs d'asile, ça serait hyper intéressant. Quand au PAIO on accueille systématiquement des femmes avec enfants, étrangers, et que soi même on est une mère, on est assistante sociale, on se voit pas remettre une personne à la rue avec un enfant ; ça pose des questions et professionnelles, et de déontologie, et ça, il n'y a aucun endroit où on peut en parler en fait, où on peut le partager, et où quelqu'un pourrait les aider à aller de l'avant. Il y a en effet un niveau humanitaire qu'on ne maîtrise pas et où les individus, quel que soit le travail qu'ils font, se posent des questions. C'est ce qui manque aussi, une cellule de soutien aux professionnels, qui soit à la fois peut être un lieu ressource de l'information en plus, mais un lieu où on puisse venir partager dans le cadre d'un débat animer et coordonner, les difficultés qu'on rencontre au quotidien. » [PAIO]

La dégradation de l'état de santé psychique des bénéficiaires : un besoin de lien entre les lieux d'hébergement d'urgence et les professionnels médico-sociaux.

« Il y a un problème très particulier qui remonte avec de plus en plus d'acuité, c'est la psychiatrisation de ces publics qui sont de plus en plus perturbés psychologiquement, avec des maladies nerveuses graves, des psychoses etc. Dans les lieux d'hébergement, vous accueillez ces publics là, il n'y a pas le personnel qu'il faut, il faudrait des passerelles avec des médico sociaux capables de gérer ce genre de situation et de mettre en place le suivi…(…) Tous les gens qui gèrent les lieux d'hébergement, les bénévoles qui sont là-dessus, ils nous disent qu'ils ont de plus en plus de mal à gérer certaines agressivités, certains conflits parce qu'on a des gens qui sont malades, et de plus en plus, et de plus en plus jeune, et de plus en plus des femmes, on le sait, mais très souvent, il va falloir que ça atteignent des situations critiques avant que l'on intervienne… On anticipe pas suffisamment les choses et on intervient toujours en aval des problèmes… ». [Secours catholique]

<u>Le manque d'un dispositif d'accueil des primo arrivants :</u>

a) le besoin de créer une plate forme face aux politiques publiques mises en œuvre.

« Les tables rondes, c'est peut être une bonne manière que de nouveau un bilan soit fait, que les gens se situent par rapport à l'opportunité de créer une plate forme d'accueil des demandeurs d'asile, c'est vrai qu'on avait commencé ce projet dans le collectif ESAP, aujourd'hui on n'est plus dans la même configuration, avec des partenaires qui n'ont plus les mêmes marges de manœuvre ou les mêmes moyens d'action, est-ce que ça a changé la donne ? L'organisation de table ronde peut être un moyen de faire travailler ensemble sur le même sujet des gens qui peuvent avoir des idées différentes, et on peut aboutir au bout de tout ça au fait que la plate forme n'est plus un besoin, pas de cette manière… Ce n'est jamais négatif de discuter les choses collectivement. » [Amnesty International]

« La plate forme, ça fait longtemps que l'on pense qu'il manque ça sur Toulouse, voilà, ce serait intéressant de voir aujourd'hui avec l'évolution du nombre de demandeurs d'asile etc., qu'est ce qui manque aujourd'hui. On peut toujours améliorer ce qui existe au niveau de l'opérationnalité. » [FNARS]

« A un moment donné, il y a quelques temps, toutes les nuits il y avait plusieurs dizaines de familles qui dormaient dehors et qui étaient des personnes en demande de protection, le dysfonctionnement de l'accueil des ces personnes par le biais des CADA a, comme d'habitude, obligé les structures - pas qu'associatives parce qu'il y avait des structures quasi-institutionnelles – à pallier les carences, sauf qu'on était arrivé à un moment où pallier les carences, c'était une chose – c'est ce qu'on faisait et c'est ce qu'on continue à faire malheureusement, l'Etat ne prenant pas ses responsabilités – mais on a pensé à un moment que le projet de plate forme d'accueil qui existait ailleurs dans d'autres départements, on a pensé que ça pouvait être le bon moment de proposer à l'Etat, Préfecture, DDASS, la mise en place de cette plate forme. La configuration était telle que ça coulait de source. Ca n'a pas aboutit, ce qui n'empêche que le besoin est toujours là. [Amnesty International]

« Le gros manque à Toulouse, c'est qu'il n'y a pas de plate forme d'accueil pour les demandeurs d'asile, on demande ça depuis longtemps, il y a différents intervenants qui se coordonnent entre eux mais il manque à notre avis un guichet pour les demandeurs d'asile qui arrivent, les primo arrivants, pour qu'ils soient accompagnés au mieux dès leur arrivée pour éviter que des gens passent à la trappe où manquent des délais. L'idée c'était d'avoir une plate forme comme il en existe dans d'autre département qui garantissent ce premier accueil et une orientation au mieux, que ce soit vers les structures d'hébergement ou vers les structures d'accompagnement juridique sur la procédure. » [FNARS]

b) L'utilité d'une plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile remise en question par la mise en œuvre d'un « guichet unique »

<u>Les associations militantes écartées</u>

« De toute façon cette plate-forme elle va être mise en place par les pouvoirs publics, comme ils l'ont fait dans d'autres villes, parce qu'il y a d'autres expériences de plates forme, l'Etat va choisir ses interlocuteurs. Je pense qu'un certain nombre de structures vont être écartées de ce dispositif, je pense que nos valeurs pour le coup, sont incompatibles avec la mise en place de ces politiques publiques d'assignation des demandeurs d'asile dans des CADA puisque c'est totalement à l'opposé de ce que dit la Cimade qui dit qu'on ne doit pas obliger un demandeur à s'expatrier à l'autre bout de la France à ce couper de ces réseaux etc. »[Cimade]

« C'est l'administration qui va choisir ses partenaires associatifs et probablement qu'elle choisira, si elle décide de travailler avec le milieu associatif, des structures relativement

« dociles », elles ne seront pas choisies sur les compétences techniques uniquement, j'espère qu'elles seront un peu choisies sur les compétences techniques, mais probablement aussi sur un aspect plus politique en fonction de comment les associations se seront positionnées, donc je pense effectivement que dans ce cadre là, des associations comme la Cimade seront probablement écartées, on a encore moins de chance que les autres. Par contre on va être vigilant pour savoir qui va être choisi comme opérateur, vigilant sur les pratiques de cet opérateur, et vigilants aussi sur la façon dont l'administration va gérer cette plate forme. De toute façon, on y sera confronté de près ou de loin puisqu'on aura probablement des demandeurs d'asile qui viendront nous voir. » [Cimade]

« Nous on est amené à côtoyer des déboutés du droit d'asile qui peuvent prétendre à un droit au séjour en France, voire à une protection en France qui n'est pas aujourd'hui couverte par la procédure d'asile. Donc on ne pourra pas se positionner dans ce dispositif de fichage et de surveillance qui doit aboutir immanquablement à la reconduite à la frontière… » [Cimade]

Le PAIO sollicité pour piloter le dispositif…

« L'Etat, pendant un moment, a cherché à créer une plate forme d'accueil, c'est très récent, ça remonte à moins de trois mois, une plate forme d'accueil qui gèrerait la gestion des hébergements, il y aurait un lieu où les personnes se présenteraient, nous on aurait été supposé enregistrer les demandes des demandeurs d'asile, et renvoyer ces documents à la DDASS et à la Préfecture pour attester de la bonne volonté de la personne, et en contrepartie, la personne percevait l'ATA, donc l'ex allocation d'insertion. » [PAIO]

« On a été sollicité téléphoniquement un jour par la DDASS nous demandant si elle pouvait mettre notre non sur le formulaire qu'avait préparé le ministère, qui était déjà tout prêt, puisqu'il y avait une circulaire et dans les annexes il y avait le fameux document à remplir par les étrangers sollicitant l'asile, et il fallait donner le nom d'une association ou d'un établissement public, puisque ici on est un établissement public, qui soit référent en matière d'hébergement, donc un guichet unique qui enregistre les demandes d'hébergement et qui les répercute à la préfecture. C'est comme ça que l'on a été sollicité, sans avoir au moins pu lire la circulaire et sans avoir balisé les enjeux qu'il pouvait y avoir. Finalement, pour des raisons politiques, notre conseil d'administration a plus ou moins refusé de s'engager dans cette voie là, et on a été amené à ne pas gérer cette plate forme d'accueil.[PAIO]

… ce qui va à l'encontre de sa mission d'accueil inconditionnel :

« C'était présenté comme un guichet unique dans la circulaire, mais quelque part ça revient à être une plate forme qui n'accueille que des demandeurs d'asile (…) Quand on reçoit des gens sur le PAIO, c'est gens là, ils sont traités de la même façon que les gens qui sont dans la salle,

il n'y a pas d'attention particulière, ou plus, ou moins, parce que la personne est demandeuse d'asile. Le risque de mettre en place des dispositifs voués uniquement à une population c'est aussi de ghettoiser et de stigmatiser ces populations là, le risque, c'est l'effet de filière aussi, créer une filière supplémentaire, je ne sais pas si c'est la meilleure solution. » [PAIO]

c) Analyses des échecs d'implantation d'une plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile à Toulouse

« Nous on est rattaché au CCAS de Toulouse, ça été refusé en fait parce que la question des étrangers, c'est une question qui fait peur aux élus de la mairie, puisque ce sont eux qui siègent au CA du CCAS, les élus n'étaient pas prêts. » [PAIO]

« Pour l'instant les pouvoirs publics n'ont pas donné suite à cette idée et aux différents projets que l'on souhaiterait mettre en place. Les partenaires du collectif ESAP étaient complètement partants, mais les services de l'Etat, pour l'instant, n'ont jamais donné suite à ces propositions là, par manque de financement, mais peut-être aussi par manque de volonté d'aller plus loin en terme de structuration de cet accueil là. » [FNARS]

Feuille de route pour l'organisation de la table ronde

Préambule

- Dans quelles mesures le constat d'atteinte au droit d'asile est-il partagé ?

Arguments/exemples qui valident le constat :
Arguments/exemples qui tempèrent le constat :
Arguments/exemples qui invalident le constat :

Première partie

- En quoi l'émergence d'une parole collective constitue-t-elle (ou non) un avantage comparée aux actuels modes d'action ?

Moyens d'action existants	Atouts	Faiblesses
-	-	-

Moyens d'action envisageables	Atouts	Faiblesses
-	-	-

Deuxième partie

- Comment créer une parole collective en tenant compte des objectifs communs et des divergences ?

- Sous quelle forme ?
- Selon quelles revendications ?
- Avec qui ?
- Orientée vers quels interlocuteurs ?

- Synthèse

- Dates et contenus des prochaines tables rondes

Compte-rendu de la table ronde du 8 juin 2007
« Atteintes au droit d'asile : un manque de parole collective. Comment mieux faire entendre les associations ? »

Divers organismes représentés : FNARS Midi-Pyrénées ; CHRS Centre de Fages ; Gîte de l'écluse (hébergement d'urgence) ; CADA Pyrénées terre d'asile Tarbes Lannemezan ; Association Roger Tort (Veille sociale et CHRS) ; Bénévoles du RESF 82 ; CHRS ; Centre AMAR (CADA, CPH, accueil d'urgence dans le 82) ; UCJG Robert Monnier (CADA, CPH à Toulouse) ; CADA de Montauban ; Cimade de Toulouse ; CADA et CHRS Lotois ; CADA, CPH et Accueil d'urgence à Albi ; Moissac solidarité (Accueil et Hébergement d'urgence).

Introduction

La table ronde se tient en lieu et place de la commission régionale « Réfugiés-migrants ». Celle-ci réunit depuis environ un an les CADA et CPH de la Région ainsi que d'autres structures de type CHRS. Le principal thème de réflexion de cette commission est l'hébergement des demandeurs d'asile.

Présentation de la démarche

Cette table ronde est organisée dans le cadre d'une recherche visant à étudier les éventuelles voies d'amélioration du partenariat inter associatif dans l'accueil des demandeurs d'asile. L'étude se déroule au sein du projet OASIS (présenté ci-dessous).
Le choix du thème de cette table ronde c'est fait de la manière suivante : les thématiques qui semblaient pouvoir faire l'objet d'une réflexion collective ont été identifiées lors d'entretiens individuels avec des représentants de diverses structures (FNARS, Amnesty International, Secours Catholique, UCJG Robert Monnier, Cimade, PAIO). Ces personnes ont ensuite été conviées à participer à un Comité de pilotage dont le but était de sélectionner la thématique la plus pertinente pour l'organisation de cette table ronde.

Présentation du projet OASIS

OASIS (Observatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile) est un partenariat qui s'est construit dans le cadre d'un financement européen il y a deux ans. Il regroupe localement trois associations : la Cimade, l'UCJG, et le CCPS. Des partenariats ont lieu avec d'autres structures européennes. Le but final de cet Observatoire est la production d'un rapport qui devrait faire l'objet d'une publication à la fin de l'année 2007, puis une publication plus large

en 2008. Les conclusions de ce rapport visent notamment à faire un certain nombre de préconisations de politiques publiques en matière d'asile.
Dans le cadre de ce partenariat, une équipe de sociologues (professionnels et étudiants) réalisent un grand nombre d'entretiens auprès : de demandeurs d'asile et de déboutés du droit d'asile, de différentes structures qui sont amenées à accompagner ces personnes à un moment donné de leur parcours, ainsi qu'auprès des institutions. Cette enquête très large pourra aboutir à donner des informations sur la situation actuelle de l'asile à partir des parcours des personnes.
Des actions de sensibilisation menées en partenariat avec d'autres structures toulousaines sont à venir, principalement autour de la journée du 20 juin.

Ouverture des discussions

I) Echanges sur le constat d'atteintes au droit d'asile

Toutes les interventions ont contribué à valider le constat d'atteintes au droit d'asile. Les éléments suivants ont été cités :

- **L'évolution croissante de la répression :**
  - Ouverture, en l'espace d'un an, de 7 centres de rétention administrative comprenant des secteurs familles. Soulève la question de l'enfermement des enfants, privés de liberté en centre de rétention mais aussi parfois placés en garde à vue au poste de police. L'arrestation des familles devient aussi courante que celle des isolés.
  - Arrestations jugées *déloyales* de familles en Préfecture.
  - Expulsion de personnes sous traitement thérapeutique.
  - Répression aux frontières européennes et dans les zones d'attentes (où très peu d'associations peuvent accéder). La baisse de demande d'asile est probablement davantage due aux difficultés d'accès au territoire qu'à une diminution du nombre de réfugiés dans le monde.
  - L'objectif de 25 000 reconduites à la frontière n'a pas changé entre 2006 et 2007 (suppose 125 000 interpellations dans l'année). Les populations exposées ne sont plus les mêmes : les vagues d'expulsions précédentes concernaient davantage des personnes isolées, vivant dans une certaine clandestinité. Des personnes plus implantées, notamment des familles, sont maintenant concernées. Les Roumains et les Bulgares n'étant plus reconductibles (ils représentaient une partie importante des reconduites), les déboutés du droit d'asile sont parmi les personnes les plus vulnérables.

- **La difficulté d'accès au dépôt de demande d'asile :**
  - Il semble que tout soit mis en oeuvre pour que le requérant ne puisse déposer normalement sa demande d'asile : soupçon de demande manifestement infondée, classement arbitraire en procédure prioritaire (notamment via la catégorisation en « pays d'origine sûr »)
  - Souvent, aucune information n'est donnée à l'accueil des préfectures, quand bien même il existe des documents traduits. La charte Marianne, censée être adoptée par les Préfectures, est loin d'être appliquée pour les demandeurs d'asile.

- **La précarisation des demandeurs d'asile :**
  - En attendant de toucher l'Allocation temporaire d'attente (ATA), soit pendant environ deux mois et demi, les demandeurs d'asile ne bénéficient d'aucune ressource pour satisfaire leurs besoins fondamentaux, ainsi que pour payer les dépenses liées à la procédure de demande d'asile. Ce manque d'argent incite à l'illégalité en travaillant clandestinement, en empruntant les transports sans payer (pas de budget pour les frais de transport jusqu'à Paris), ou en se procurant de fausses traductions (pour une personne non accueillie en CADA, les frais de traduction nécessaires sont en moyenne estimés à 450 euros).
  - Difficulté d'accès aux droits fondamentaux (scolarisation, ouverture d'un compte bancaire, santé, hébergement…)
  - Les personnes hébergées en structure d'urgence ne bénéficient pas de l'accompagnement nécessaire au bon déroulement de leur procédure de demande d'asile.

- **Impacts néfastes du contexte politique sur tous les niveaux d'interventions :**
  - Pression exercée sur les gestionnaires de CADA (mission de sortie des déboutés), sur les Officiers de protection de l'OFPRA (quotas à atteindre en fin de mois pour renouveler leur contrat), et sur les Préfets (régulièrement surveillés sur le nombre de reconduite qu'ils ont effectuées ou non). Les Préfets ont plus de pression quand existent dans leur département des centres de rétention. Cela peut expliquer des attitudes différentes d'un département à l'autre.
  - Atteinte à la liberté au travers du versement conditionnel de l'ATA. Cette mesure semble illustrer une volonté de regrouper les demandeurs d'asile dans un seul et unique endroit pour pouvoir les contrôler.
  - Inégalité territoriale : Lectures différenciées d'une même situation selon les différentes préfectures, notamment au sujet des régularisations. Lecture du droit personnalisée : exemple d'une mairesse refusant la scolarisation d'enfant en situation administrative précaire alors que celle-ci est obligatoire.

- Diminution des budgets aboutissant notamment à l'annulation du volet formation dans un certain nombre de CPH. Autrefois, les CPH assuraient la formation des demandeurs d'asile (cours d'alphabétisation et d'éducation civique) pendant environ 6 mois.
- L'instrumentalisation des CADA : de circulaire en circulaire, de nouvelles orientations allant à l'encontre du projet associatif sont données aux structures missionnées. Particulièrement la mission de sortie des déboutés (porte atteinte à la dignité des personnes). La dépendance aux financements publics contraint les gestionnaires à l'application de ces mesures.
- Mission initiale d'accompagnement des travailleurs sociaux remise en cause par le devenir des politiques publiques. Sentiment d'instrumentalisation.
- Abandon de certaines revendications de la part des associations (notamment droit au travail pour les demandeurs d'asile). Le travail contribue à restituer une certaine dignité et à ne pas renvoyer à la société l'image d'un demandeur d'asile dépendant des aides publiques. L'interdiction de travailler maintient les demandeurs d'asile en situation de dépendance.

II) Echanges sur les tenants et les aboutissants d'une parole collective

- **Un manque de parole collective *élargie***

Si le constat d'atteinte au droit d'asile est partagé, celui du manque de parole collective est reformulé. En effet, des formes de paroles collectives existent déjà :

- Nationalement, au travers de la Coordination Française du Droit d'Asile, ou encore lorsque des structures comme FTDA, Forum réfugier, la FNARS, et l'Aldoma se consultent avant d'aller à la DPM).

- Localement, les CADA sont fédérés au sein de la commission « réfugiés-migrants » de la FNARS Midi-Pyrénées, et des associations comme la Cimade et la Ligue des droits de l'Homme sont membres du Réseau Education Sans Frontières.

Il y a donc plusieurs paroles collectives, traitant des mêmes problématiques, mais portées par différents groupes d'acteurs. Il semble ainsi qu'il y ait peu d'initiatives d'action collectives regroupant côte à côte des associations différemment institutionnalisées. Si une volonté d'agir ensemble semble partagée, les marges de manœuvre dont disposent ces différentes entités ne sont pas les mêmes.

- **Comment interpeller les pouvoirs publics tout en étant dépendant de leurs financements ?**

Les associations gérantes, missionnées par l'Etat pour exercer une mission de service public, sont dans une position de dépendance qui rend difficile leur mobilisation. Même si elles

désapprouvent certaines circulaires, elles doivent les appliquer pour ne pas mettre en péril le renouvellement des financements qu'elles reçoivent des pouvoirs publics, et par là même leur activité.
Pour que les associations gestionnaires puissent légitimement porter des valeurs militantes, une distinction doit être faite entre, d'une part, l'association et son projet, et, d'une autre, l'établissement soumis au respect des règles par rapport à l'autorité tutelle et aux financements publics. L'établissement peut d'ailleurs porter un nom distinct de celui de l'association.
Même si les marges de manœuvre sont minces, des actions existent déjà : Le centre AMAR est membre associé de la Coordination Française du droit d'asile, espace de parole collective concertée. Le CADA de Lannemezan est parvenu à créer une « commission réfugiés » qui lui permet de garder les déboutés du droit d'asile pendant trois mois au lieu d'un.
Les bénévoles de RESF 82 soulignent le fait que la grève peut être un moyen d'action pour les salariés des associations gestionnaires. L'exemple d'une grève de 15 jours des salariés du PAIO est cité.
Dans l'optique de distinction entre projet associatif et mission de gestion, les membres du Conseil administratif (CA) des structures associatives gestionnaires sont, peut être davantage que les directeurs, bien placés pour porter une parole collective. Certaines structures, notamment celles qui accueillent des publics différents, n'ont cependant pas forcément une culture de la demande d'asile. *« Nous la culture elle est sur la toxicomanie. Quand je parle au CA de demandeur d'asile, ils ne savent presque pas ce que c'est ».* **Un collectif réunissant les membres du CA des différentes structures institutionnalisées est envisageable**. Les CA de certains CADA sont déjà en lien pour échanger sur leurs pratiques.

- **Gestionnaires et militants, des représentations de part et d'autre**

Le fossé symbolique entre gestionnaires (salariés et dépendants des financements), et militants (bénévoles et indépendants), engendrent de part et d'autre des perceptions plus ou moins négatives : les associations gestionnaires sont considérées comme auxiliaires dociles des pouvoirs publics, tandis que les entités militantes sont exclusivement légitimées par leur capacité pratique de mobilisation. **Il en ressort un besoin de dialogue entre entités gestionnaires et militantes afin que chaque groupe puisse expliquer quelles sont ses contraintes, et afin que les actions respectivement menées puissent être comprises.**

- **Besoin de partager les problématiques spécifiques aux différents territoires**

Chaque département n'est pas confronté aux mêmes problématiques. Une grosse agglomération comme Toulouse est exposée à des situations que des villes de moindre importance ne connaîtront pas - *« Aucune famille ne dormirait dehors à Albi, la DDASS interviendrait immédiatement, le Préfet idem ».* Inversement, certaines situations problématiques ne sont pas rendues visibles là où le tissu associatif est moins prégnant. La configuration du territoire local présente des particularités qui influent sur les actions menées. Il en ressort un besoin pour les structures de pouvoir échanger sur ces différences afin de savoir qu'elles sont, ici et là, les réponses apportées aux différentes problématiques.

Les problèmes se manifestent généralement dans les grandes agglomérations avant de s'étendre aux plus modestes. Une meilleure anticipation semble possible : *« A Toulouse, vous êtes beaucoup plus exposés que les petits départements où on attend de mettre des choses en place quand le problème nous arrive, on pourrait prendre exemple sur ce qui se passe dans les grosses agglomérations. »*

- **Au-delà des divergences, des actions complémentaires**

La complémentarité des actions menées par les différents types d'organisation a plusieurs fois été soulignée. Par exemple, faire accéder des personnes en fin de droits aux besoins fondamentaux nécessite l'interconnaissance et la coordination des structures, malgré les contradictions des uns et des autres. L'intérêt des bénéficiaires est priorisé.
Ces structures sont interdépendantes : Les associations gestionnaires ont besoin des associations militantes pour que celles-ci soutiennent les personnes lorsque les voies administratives sont épuisées, et informent l'opinion publique par leur mobilisation. Inversement, les associations militantes ont besoin des structures institutionnalisées pour que leurs actions soient davantage légitimées par les institutions : *« On voit nos limites, à un moment donné on parle toujours de dossier, on parle de choses, mais on parle à qui, à quoi ? On le porte comment, on le fait reconnaître comment ? On a pour seul moyen d'action la médiatisation, le soulèvement citoyen, et c'est compliqué »*

- **Prévenir plutôt que guérir**

Les intervenants du champ de l'asile sont de plus en plus confrontés à des situations où plus aucune solution n'est envisageable. Quand par exemple il n'y a plus de logement, plus de droits, quand il y a menace d'expulsion…
La mobilisation qui a eu lieu à Toulouse en octobre 2007 est citée comme exemple : suite à la mise à la rue d'une vingtaine de famille, faute de solution d'hébergement, le collectif inter association, RESF, ainsi que des élus ont passé la nuit avec les familles dehors, ce qui a permis de débloquer la situation.
Ce type de mobilisation « extrême » est un recours ultime. Des actions collectives capables d'anticiper ces situations pour faire en sorte qu'elles n'aient pas lieu, plutôt que de les soulager dans l'urgence, devraient être envisagées.
Ce sont pourtant les situations d'urgence qui semblent être les plus mobilisatrices pour les militants. Il est aussi fait mention de l'importance des mobilisations autour des familles, beaucoup plus qu'autour des personnes isolées sans enfant. On constate aussi une absence de mobilisation pour soutenir les personnes ayant obtenu une régularisation quant bien même elles sont souvent confrontées aux mêmes difficultés matérielles que les déboutés. Ce phénomène de hiérarchisation des situations mobilisatrices serait en partie dû au manque de visibilité des problématiques rencontrées par les demandeurs d'asile tout au long de leur parcours.
Par ailleurs, la mobilisation autour de la défense de cas particuliers ayant montré ses limites, **il semble plus pertinent de travailler sur le fond des problèmes en les traitant de manière transversale.**

- **Partager une même parole avant l'action collective**

La notion de parole collective doit être comprise comme la recherche d'un consensus sur les revendications. Le choix des modes d'action (juridiques, militants et/ou médiatiques) doit se faire après qu'une réflexion ait été menée sur la façon dont une parole collective peut être portée (avec quelle militance).

Pour être la plus large possible cette parole doit respecter les limites de chacun. De fait, certaines actions et revendications peuvent difficilement être partagées.

« On ne peut pas demander à tout le monde de cacher des enfants, les directeurs de CADA ne sont pas les mieux placés pour le faire, on ne peut pas demander à tout le monde de partir en manifestation devant la préfecture, ou d'aller sur les pistes de décollage pour empêcher les avions de partir. »

Il est néanmoins précisé que le fait de partager une parole ou des actions communes à certains moments n'empêche pas qu'il y ait des paroles et actions différentes le reste du temps. La diversité des acteurs peut être considérée comme un atout.

Le thème qui suscite apparemment le plus de divergence est celui qui concerne la réflexion sur la situation des déboutés. La Cimade et RESF 82 insistent sur le fait que *« les structures institutionnalisées ne peuvent pas s'en remettre uniquement aux militants pour faire l'économie de cette discussion. Pour qu'un vrai échange s'instaure avec les structures militantes il faut que cette question des déboutés - on peut l'appeler autrement, des sans droits, des fins de droit etc. - soit posée. »*.

La présentation d'une expérience de parole collective ayant lieu dans le Tarn et Garonne et les échanges qui en suivent donnent à voir les limites du partage de revendications : L'expérience en question regroupe aussi bien des associations gestionnaires que des militants (Roger Taur, centre Amar, Sonacotra, Monclar, Cimade, RESF…). Après avoir fait un état des lieux des différentes problématiques, le groupe compte demander une entrevue à la Préfecture afin de réintroduire, « sous couvert » de la FNARS, un dialogue depuis longtemps compromis. L'objectif est de porter les choses de façon concertée. Les trois thèmes initialement prévus pour cette entrevue sont : le cas des étrangers malades sans autorisation de travail, la régularisation des déboutés en fin de parcours, et l'application restrictive du droit à l'hébergement pour tous. La présentation de ces points faite, la FNARS précise qu'elle est une association gestionnaire de dispositif de lutte contre l'exclusion, et que sa militance ne porte pas sur les questions de régularisation ou sur la politique d'immigration de la France, donc sur le deuxième point. *« La FNARS ne va pas au nom d'un collectif demander rendez-vous au Préfet sur des questions qui n'entre pas dans son champ d'intervention. »*

Par ailleurs, les représentants de cette initiative mentionnent leur stratégie qui consiste à tenter toutes les voies de recours à l'échelle départementale pour ensuite monter au cran régional, si les structures et les associations sont d'accord.

- **Proposition de mobilisation urgente**

Le RESF 82 souligne la nécessité de mettre en place des actions de façon urgente : *« Le 30 juin, c'est la fin de l'école, il y a un mouvement d'action qui a été lancé du 13 au 30 par RESF, il y a une urgence à trouver des moyens d'action. »*
La FNARS précise qu'elle ne peut s'engager à être motrice d'une action de mobilisation d'ici fin juin compte tenu de l'énergie déjà déployée par le réseau dans d'autres dossiers en cours (Le caractère peu fréquent des grèves de salariés d'associations gestionnaires est par ailleurs, évoqué). Néanmoins, la FNARS dit pouvoir être relais (en appelant à des manifestations, en faisant tourner des pétitions…) si des actions ont lieu.
La Cimade souligne le fait que c'est au RESF de mener les actions urgentes et dit à ce propos que le RESF 31 envisageait de mettre en œuvre une rencontre régionale en invitant l'ensemble des partenaires potentiels. L'organisation de cette rencontre semble être difficile, l'actualité ayant bousculé le calendrier. *« Les mesures sont prises très vite, le changement d'attitude* [du gouvernement] *est très clairement marqué ».* A Toulouse le RESF était dans le cabinet du Préfet la semaine dernière, et a pu constater que le discours a vraiment évolué en l'espace de quelques semaines. Lors de cette entrevue, confirmation a été faite que les consignes politiques seront appliquées fermement.

EN EXERGUE

- **Organisation d'une rencontre régionale**

Il a été retenu qu'une réunion de concertation à échelle régionale serait organisée à la rentrée, en septembre. Cette rencontre pourrait comprendre un volet état des lieux du contexte et des actions menées par département, un volet échange et information sur le rôle et les contraintes rencontrées par différents types d'organisation, et un volet mise en œuvre d'une parole commune en s'appuyant sur les propositions qui font consensus.
Selon la FNARS, il lui est a priori possible de prendre en charge l'organisation de cette journée, en lui donnant notamment pour objectif la création d'une antenne régionale de la CFDA. Les Conseils d'administration des associations gestionnaires pourraient y être conviés, ainsi que les organisations militantes potentiellement concernées. Une date doit être choisie de façon à n'exclure personne : *« Pour les associations militantes, organiser des réunions en semaine pendant la journée pose problème. Le soir en semaine ou en week-end, ça pose problème aux structures»*. A priori, l'organisation de cette journée un samedi semble adéquate.

Sur la base des échanges ayant eu lieu dans cette première table ronde, plusieurs suggestions ont été faites pour définir plus précisément le contenu de cette prochaine rencontre :

- Réflexion sur la mobilisation de demandeurs d'asile dans l'action collective
- Travail sur la nécessité de réagir collectivement avant que les situations soient bloquées
- Réflexion sur les possibilités d'action pour les salariés d'associations gestionnaires

- Echanges pouvant déboucher sur des propositions concrètes de modification des règles à partir de thèmes de travail comme :

- L'accès à l'APS et à l'hébergement en CADA pour les personnes classées en mesure prioritaire

- L'accès au droit du travail. Il est possible de s'appuyer sur des expériences intéressantes qui existent déjà (exemple d'un CADA travaillant avec des viticulteurs à Angoulême)

- Les pratiques du travail de ré-accompagnement en CADA : procédure de retour volontaire au pays qui n'est pas bien accompagnée. Qu'est ce qui peu être fait comme proposition pour que les familles qui veulent se réinstaller aient le choix de faire des aller retour, de se former préalablement etc. …