



Fonds Social Européen

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

Synthèse

Régis BARBAU – Sociologue

barbauregis@yahoo.fr

06 72 02 01 50

Synthèse du Mémoire pour l'obtention du Master 2 « Sociologie appliquée à l'Evaluation et la Concertation ». Sous la direction de Denis Salles. UTM / Année 2006-2007

CCPS migrants, tsiganes



Cimade



La présente contribution vise à synthétiser les résultats d'une intervention sociologique dont l'objectif était de mettre en œuvre 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. C'est avant tout un regard porté sur le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile qui a orienté notre réflexion : celui s'inscrit d'une part au cœur d'une politique publique, dépendant ainsi d'un programme d'action gouvernementale spécifique dans un secteur de la société, mais il est d'autre part largement structuré par l'action du secteur associatif parapublic ou indépendant. Ce champ concerne ainsi une pluralité d'acteurs qui contribuent à ce résultat commun qu'est l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Les pouvoirs publics sont intervenus de manière formelle dans l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile au début des années soixante dix, suite à l'arrivée massive d'exilés chiliens et indochinois. En contrepartie de moyens techniques et financiers, ils délèguent alors la mission d'accueil à des associations y oeuvrant déjà (souvent depuis les années cinquante). L'accueil des demandeurs d'asile devient ainsi 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 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 possibles².

La création des premiers centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) date du début des années quatre vingt dix. Ces centres, dont la gestion est le plus souvent confiée à des associations (et parfois à des entreprises mixtes), ont été pensés dans l'objectif de fournir une prise en charge totale des personnes. Mais, 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 en CADA devient vite insuffisante³. Par conséquent, un grand nombre de nouveaux arrivants, ne pouvant ni exercer légalement une activité professionnelle⁴, ni être hébergé en centre d'accueil, doit le plus souvent fréquenter les associations caritatives pour accéder aux besoins fondamentaux (nourriture, vêtements...). De la même manière, ces demandeurs d'asile, ne bénéficiant pas des modalités d'accompagnement social et administratif qui existent en

² 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.

³ 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>)

⁴ L'interdiction du droit au travail pour les demandeurs d'asile est prononcée en 1991.

CADA (et ayant ainsi moins de chances d'obtenir le statut de réfugié⁵), se dirigent vers des associations de défense des Droits de l'Homme pour être aidé dans leur tentative d'accession au statut de réfugié. Ainsi, parallèlement aux (CADA), 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 à pallier l'insuffisance de la politique publique d'accueil en recevant parmi leurs bénéficiaires un nombre important de personnes en quête d'asile.

En examinant cette réalité à l'échelle d'une ville comme Toulouse - principal lieu d'accueil des demandeurs d'asile en Midi Pyrénées - on observe un champ d'action caractérisé par l'hétérogénéité des statuts et des missions des structures qui le composent. Le degré de complexité et de coordination que semble impliquer leur fonctionnement conjoint a particulièrement suscité notre attention. C'est ainsi que nous avons supposé qu'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. Nous avons ainsi, sous l'égide de l'Observatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile (OASIS⁶), tenter de susciter l'adhésion des différents acteurs de terrain en mettant en oeuvre 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*.

La notion « *d'amélioration* » sous-tendant une dynamique de changement, la réalisation d'un diagnostic visant à produire une analyse du fonctionnement actuel du partenariat s'impose comme une indispensable première étape. Outre l'identification des mécanismes de régulation du réseau⁷ ainsi que de la nature des relations entre acteurs⁸, ce diagnostic nous permettra de repérer les enjeux susceptibles d'être traités collectivement lors d'une démarche de concertation.

Pour mener à bien l'élaboration du diagnostic, nous avons interrogé individuellement un panel d'acteurs censé représenter la diversité du réseau⁹. La méthode de l'entretien semi-directif a été privilégiée afin que, sur la base de leur position dans le réseau, de leurs expériences

⁵ 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).

⁶ 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.

⁷ Le diagnostic doit permettre de distinguer, 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.

⁸ C'est précisément la nature des interrelations (concurrence, alliances, conflit, partenariat, connivences personnelles...) qui permettra de mieux comprendre le fonctionnement de ce réseau.

⁹ Cimade ; FNARS Midi-Pyrénées ; Amnesty International ; Secours Catholique ; Pôle d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO) ; UCJG Robert Monnier ; Collectif toulousain pour l'accès à la santé des étrangers.

pratiques et de leurs intérêts spécifiques, les enquêtés formulent leur propre interprétation du fonctionnement du réseau et des perspectives d'amélioration envisageables.

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

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 ultérieurement 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 veillant cependant à utiliser des outils d'animation de sorte que, lors des échanges, des efforts soient faits dans la compréhension d'autrui (et non dans le rapport de force). La concertation que nous mettons en œuvre se veut être une approche des problèmes qui vise à assumer les contradictions existantes pour les faire éventuellement déboucher sur des solutions co-construites.

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.

Nous avons pris le parti de dissocier deux sous-ensembles pour simplifier la lecture de ce réseau, avec d'un côté le dispositif que nous avons qualifié d'*officiel*, regroupant les structures d'hébergement réservées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, et, d'un autre, le 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'accueil¹⁰. 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 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.

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

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, lors de réunions mensuelles et concertation animées par la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales. 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

¹⁰ Il est possible de schématiser la distinction entre *dispositif officiel* et *dispositif parallèle* en partant du parcours d'un demandeur d'asile (voir schéma en annexe).

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.

Le fonctionnement autonome du *dispositif parallèle*

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, 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 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. Les acteurs ont souvent témoigné d'une coordination satisfaisante, due à une certaine « maturité » du réseau. En effet, la plupart des structures susceptibles d'intervenir dans l'accueil sont, à Toulouse, souvent implantées depuis plus d'une décennie.

Les interconnexions entre *dispositif officiel* et *dispositif parallèle*

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. 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. Là encore, l'orientation 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) accumulant 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 vocation à intervenir de façon transversale sur des problématiques liées à des situations d'urgence sociale, c'est à dire en rassemblant les différentes catégories d'intervenants concernées. Si aucun des collectifs toulousains n'est exclusivement voué au traitement 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. On peut y observer l'importance de certains ajustements aptes à fédérer des acteurs qui n'ont pas les mêmes ressources et/ou les mêmes valeurs fondamentales, 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.

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 selon 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. Le réseau peut être représenté 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 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, convergeant 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 des différents chemins qui mènent à la coopération, il reste à savoir quel est l'itinéraire que les acteurs, une fois réunis, choisiront d'emprunter ensemble.

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.

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.

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

- 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.

Lors du Comité de pilotage, les acteurs ont été conviés, sur la base de cette diversité d'objectifs, à choisir 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 influencer [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'accueil¹¹ et d'autre part, de l'évaluation satisfaisante que font les acteurs de leur coopération dans ce domaine, *le Comité de pilotage a porté son choix sur l'amélioration de la militance.*

Il est nécessaire de faire un détour par les enjeux sous-jacents que soulève cet enjeu. 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.

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 sur un constat critique du devenir du droit d'asile et une volonté de passer d'une insatisfaction à une prise de parole. Si la naissance d'une action collective protestataire passe le plus souvent par une étape de constat critique, 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. 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

¹¹ Projet de guichet unique inscrit sur l'agenda politique, voir annexe.

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, et à un niveau national, la création de coordinations regroupant de grands réseaux sous un même label. Certains acteurs entendent donner à notre démarche de concertation ce type l'objectif de permettre, et/ou de susciter l'engagement de structures aux marges de manœuvre restreintes.

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. 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. 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*¹² 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 chacun 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.

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 spécifiques et concrets déjà envisagés par certains acteurs, comme la déclinaison à l'échelle régionale de la Coordination Française pour le Droit d'Asile. Ainsi, l'objet de la concertation tel que défini par le Comité de pilotage rend possible cette opportunité, sans toutefois l'envisager comme la finalité à atteindre.

Modalités de mise en œuvre de 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 :

¹² Chazel François, *Du pouvoir à la contestation*, Droit et sociétés, L.G.D.J., 2003

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

Le cadre proposé pour la table ronde a été défini selon trois questions ouvertes mettant en discussion l'intitulé :

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'infirmier 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 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. Celle-ci devait se dérouler en lieu et place de la commission « réfugiés-migrants » de la FNARS (cette opportunité s'est présentée comme un moyen de réduire les coûts logistiques). Si elle aurait pu être animée par la personne qui s'en charge habituellement, ceci aurait 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 exclusivement centrée sur la réalisation d'un projet déjà envisagé par ailleurs (création d'une antenne locale de la CFDA). Nous avons ainsi choisi d'animer cette table ronde en adoptant une posture d'animateur agissant sur la forme des échanges (en les facilitant) et par sur leur fond..

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 Pyrénées¹³. 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.

Mise à plat des enjeux soulevés lors de la table ronde

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 problématique¹⁴. 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 ? »

Comme évoqué plus haut, 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. 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

¹³ Pour les catégories d'acteurs représentées, voir le compte rendu de la table ronde en annexe.

¹⁴ 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.

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.

Ainsi, dès le début des échanges, la déclinaison au plan régional de la Coordination française pour le droit d'asile¹⁵ est présentée par la FNARS comme une opportunité d'alliance entre les 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 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. Cependant, d'autres visions de la parole collective soulignent 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 (cacher des familles « sans papiers » afin qu'elles ne soient pas expulsées par exemple), 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.

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 ». Leur argumentaire est ainsi 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

¹⁵ 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...

intérêts¹⁶. 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. 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. La complémentarité des différents moyens d'action fait par exemple 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. 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, 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.

Les militants expriment ont ainsi exprimé leur 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. Tantôt sur le fond des revendications qui ne concerneraient qu'une partie des personnes à défendre,

¹⁶ Tilly C., *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

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.

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. Le fait d'envisager le thème des déboutés du droit d'asile comme un axe de revendication commune suscite des divergences. Cette thématique est cependant 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.

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

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. 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* 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 européen¹⁷ :

- 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.

Ainsi, rien n'interdit 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. 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 ».

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

¹⁷ Extrait de la charte de la CFDA, consultable sur <http://cfda.rezo.net>

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.

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. Brieuç », *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, 3^{ème} 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.

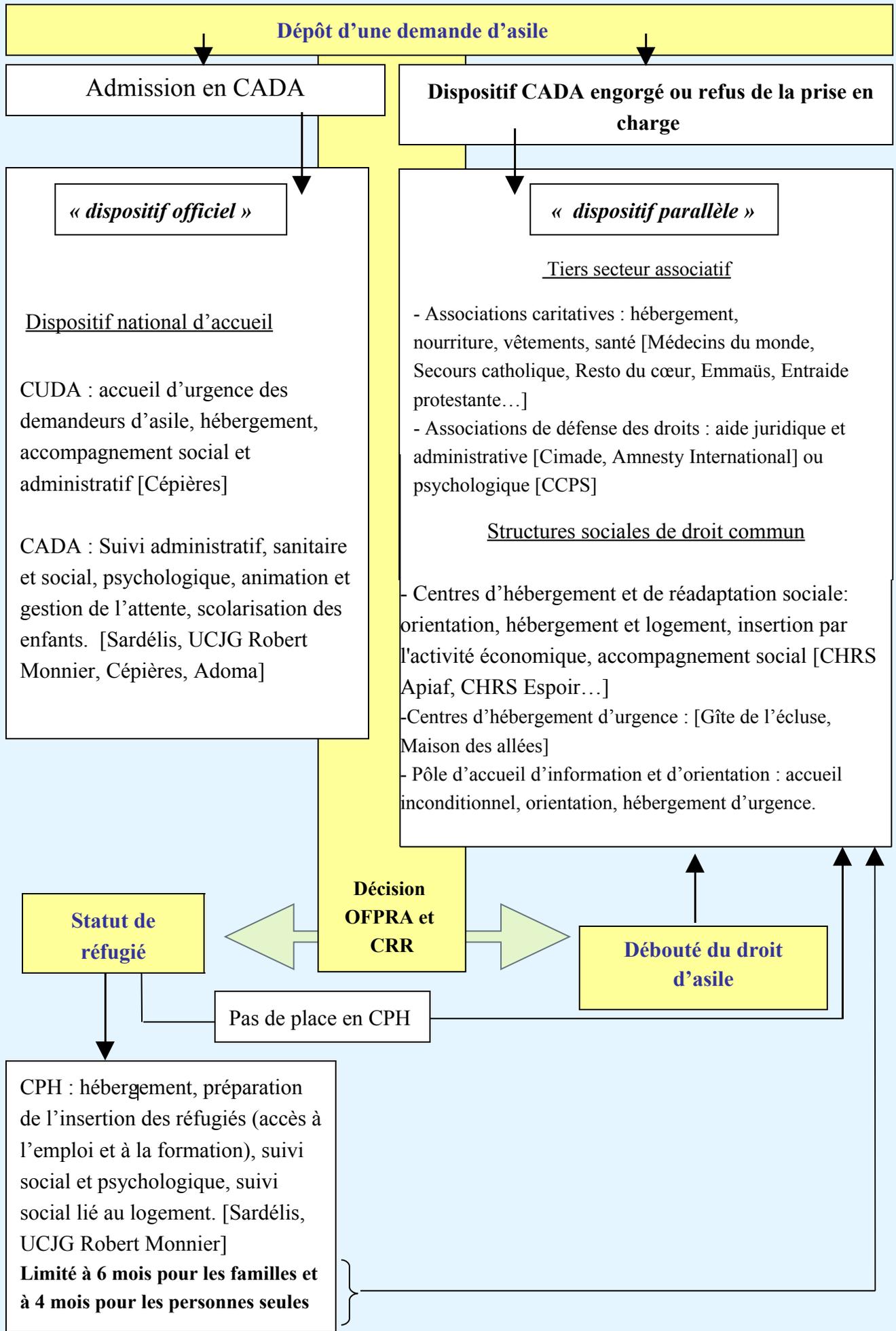
Tilly C., *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

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

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

ANNEXES

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



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

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'OFPPA (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 réfugié, 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.

➤ **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. ...

