

UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE AIX – MARSEILLE III

Faculté de Droit et de Science Politique

Institut d'Etudes Politiques d'Aix – en – Provence

Master 2 Recherche : Modes d'action politique comparés. Spécialité Politique Comparée.

Option Europe

**LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE. LOCALISATION ET
EUROPÉANISATION. L'ÉTUDE DU CAS DE MARSEILLE**

Par

Nikolas KOUNTOURIS

Directeur du Master

Daniel - Louis SEILER

Directeur de mémoire

Maurice OLIVE

Directeur de l'option

Christophe TRAINI

Mémoire pour l'obtention du Master

Année 2005 – 2006

REMERCIEMENTS

Je tiens avant tout à remercier tous les acteurs interrogés pour leur accueil et le temps qu'ils ont bien voulu me consacrer. Encore merci.

Je tiens ensuite à remercier Monsieur Maurice Olive pour avoir accepté être mon directeur de mémoire. Ses précieux conseils m'ont été très utiles.

Je remercie mes camarades du Master pour tous les moments partagés ensemble au long de cette année et pour nos discussions sur nos mémoires respectifs.

Je remercie aussi de tout mon cœur le formidable professeur du français Monsieur Jean Paul Graimpray.

Mes remerciements vont enfin à mes proches pour leur soutien.

ABREVIATIONS :

ADRM : Association pour le Développement des Relations Intercommunautaires Marseille

AFOR (CADA) : Accueil Formation Orientation Réadaptation

ALOTRA (CADA) : Association pour le Logement des Travailleurs

ANAEM : Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations

APS : Autorisation Provisoire de Séjour

CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

CHRS : Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CLA : Commission Locale d'Admission

CMU : Couverture Maladie Universelle

CNA : Commission Nationale d'Admission

CPH : Les Centres Provisoire d'Hébergement

CRR : Commission de Recours des Réfugiés

DDASS : Direction Départementale des Administrations Sanitaires et Sociales

DNA : Dispositif National d'Accueil

DPM : Direction de la Population et des Migrations

ELIA (association) : Evaluation Logement Initiative Altérité

FATA : Former et Accompagner les Travailleurs Sociaux de l'Asile

FER : Fonds Européen pour les Réfugiés

HCR : Haut Commissariat pour les Réfugiés

HPF (CADA) : Hospitalité Pour les Femmes

HUDA : Hébergements d'Urgence pour les Demandeurs d'Asile

IQT : Invitation à Quitter le Territoire

OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides

RRR : Réseau Régional Réfugiés

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

SAE : Service Accueil des Etrangers

SARA (CADA) : Service d'Accompagnement et de Réinsertion des Adultes

SONACOTRA : Société Nationale de Construction pour les Travailleurs

SSAE : Service Social Accueil des Etrangers

SOMMAIRE

Partie préliminaire : LA POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE D'ASILE. POLITIQUE D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE. DU NIVEAU EUROPEEN AU NIVEAU LOCAL

- *Chapitre I. La Politique européenne en matière d'asile. La Communautarisation du droit d'asile.*
- *Chapitre II. Le droit d'asile en France. L'évolution de la politique d'asile et de la politique d'accueil des demandeurs d'asile.*

Première Partie : LA STRUCTURATION D'UN ESPACE D'ACTION LOCALE CONCERNANT L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.

- *Chapitre I. L'inscription historique de l'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile.*
- *Chapitre II. Le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile.*

Deuxième Partie : L'EUROPE AU LOCAL. LA NEGOCIATION DE L'EUROPE ET LA MISE EN PLACE D'UN PARTENARIAT AU SEIN DE L'ESPACE D'ACTION LOCALE CONCERNANT L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.

- *Chapitre I. La procédure de la mise en place d'un partenariat généralisé au sein du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile.*
- *Chapitre II. La recomposition des espaces d'action et le repositionnement des acteurs autour du militantisme*

Troisième partie : L'APPRENTISSAGE DES NORMES ET DES REGLES LOCALES ET LA QUESTION DE LA PROFESSIONNALISATION DE L'ESPACE D'ACTION LOCALE QUANT A L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

- *Chapitre I. Le processus d'apprentissage et de diffusion d'un modèle d'action inspirée d'une logique partenariale*
- *Chapitre II. La question de la professionnalisation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile.*

INTRODUCTION

Une question fondamentale concernant les politiques publiques est comment se transforment les politiques publiques contemporaines. Théoriquement, l'Etat semble perdre son monopole de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce cas, il y a une multiplication des acteurs privés et une prolifération des logiques de leur action et de leurs intérêts qui viennent directement concurrencer l'Etat dans la fabrication et la mise en œuvre de ces politiques. Les autorités publiques gardent toujours un minimum de responsabilités mais ils se transforment progressivement en simples acteurs parmi d'autres en négociant leur définition de l'intérêt général et du sens pour agir en politiques publiques.¹

Alors, en plusieurs reprises il y a un glissement progressif vers une structure horizontale en ce qui concerne les politiques publiques. Le mode d'action verticale de l'Etat devient de plus en plus négociable et les acteurs de la société civile se multiplient et notamment au niveau local. De plus, dans cette procédure on ne peut pas négliger le rôle d'un acteur particulier : l'Union Européenne. Indubitablement, le processus de l'intervention de l'Union Européenne dans la construction des politiques publiques a un impact important en redistribuant les cartes entre les différents acteurs et les différents niveaux de gestion des politiques publiques. ²

Les fortes tentions migratoires vers l'Union Européenne à la fin du 20^e siècle ont abouti à une volonté commune au niveau européen de créer une politique qui d'une part pourrait gérer les flux migratoires et d'autre de garantir la protection à ceux qui poussés par les circonstances demandent accès au territoire européen. ³ Cela a abouti en 1997 au Traité d'Amsterdam qui a affecté la politique européenne en matière d'asile de deux façons. D'abord, le Traité a établi l'agenda pour l'harmonisation des politiques d'asile dans toute l'Union et ensuite il a défini les contours de la responsabilité de l'élaboration des politiques par les institutions européens. ⁴ Dans ce cadre en octobre 1999, au Conseil Européen de Tampere en Finlande, les chefs d'Etat et de gouvernements ont déclaré leur intention de construire une Union Européenne ouverte et sûre pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève par rapport à des réfugiés et des demandeurs d'asile, capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de solidarité. ⁵

1. Gilles Massardier, « Politiques et action publique », Armand Colin, 2003, Paris, p. 11

2. Gilles Massardier, « Politiques et action publique », Armand Colin, 2003, Paris, p. 12

3. Jose J. Bolten « From Schengen to Dublin, the new frontiers of refugee law ». 2003 Martinus Nijhoff Publishers p. 8

4. European Council on Refugees and Exiles, « Guarding Standards, Shaping the Agenda. Analysis of the Treaty of Amsterdam. 1999, p. 28 – 32

5. Conseil Européen de Tampere, Conclusions de la Présidence. 15 – 16 octobre 1999, p. 4

Les directives européennes qui ont poursuivi cette démarche commune européenne reconnaissent un minimum de normes qui peuvent garantir les conditions d'accueil et un minimum de vie aux demandeurs d'asile et aux réfugiés mais aussi ont mis en place l'objectif de l'intégration des personnes auxquelles le statut de réfugié a été reconnu. ⁶

Dans ce cadre les Etats membres de l'Union Européenne ont été obligés de mettre en place une véritable politique d'accueil concernant les personnes qui demandent une protection au territoire européen. Dans plusieurs reprises le rôle des acteurs privés et de la société civile a augmenté et notamment au niveau local.

Depuis 1999, en ce qui concerne la politique européenne en matière d'asile, des normes minimales communes ont été mises en place. Parmi ces normes il y a celles qui garantissent un minimum de vie aux demandeurs d'asile et généralement aux personnes sollicitant une protection. En France la politique d'accueil des étrangers était traditionnellement une politique publique redistributive ⁷ dont le principal acteur était l'Etat, seul responsable de la gestion d'un dispositif d'accueil relativement limité.

Dans ce cadre, plusieurs départements français ont connu une forte crise en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile à partir de cette époque. Cette crise pourrait être expliquée par la multiplication des demandes d'asile et par les insuffisances du dispositif existant. Alors une réforme du dispositif a été mise en place qui concernait la création des Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA), des Centre Provisoires d'Hébergement (CPH) et parallèlement il y avait une forte mobilisation locale volontariste qui a aussi contribué à la sortie de la crise. Six ans après les réformes européennes et les réformes du dispositif d'accueil au niveau national, la situation est généralement stabilisée. ⁸

Dans le cadre de cette étude, nous allons examiner la contribution de la politique européenne en matière d'asile à la création d'une véritable politique d'accueil au niveau local. Est – ce que cette politique européenne en matière d'asile a influencé la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local ? ⁹. Alors, nous avons réalisé une étude de cas qui nous semble être représentative par rapport à cette question parce que notre terrain choisi, le terrain marseillais concernant l'accueil des étrangers est un terrain riche et complexe en termes d'historicité et de configuration de l'action locale

6. Notamment la Directive 2003/9/CE du 27/1/2003 du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

7. Dominique Chagnolland, « Science Politique, Eléments de sociologie politique », Dalloz, Paris 2004, p. 297

8. Magalie Santamaria, L'accueil dans les Bouches – du – Rhône : Une Sortie de la crise liée à la disparition de l'asile territorial, in Forum Réfugiés Rapport 2005. pg 82 – 83

9. Romain Pasquier et Julien Weisbein, «L'Europe au microscope du local », numéro 12, 2004, Paris, Introduction p. 14 – 15

Choix du terrain

La ville de Marseille consiste à un véritable laboratoire en ce qui concerne la politique européenne en matière d'asile pour plusieurs raisons. Primo, Marseille est un portail parmi les plus importants de l'Europe quant à l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il s'agit d'une ville qui fait constamment face à des fortes pressions migratoires. Secundo, Marseille a une tradition en ce qui concerne l'accueil des étrangers et il s'agit d'un exemple parmi les plus caractéristiques en ce qui concerne la mixité ethnique, sociale et religieuse au niveau de la population et par conséquent il y a une forte implantation de la société civile à l'action concernant les questions relevant du domaine de l'accueil des étrangers en général.¹⁰ Tertio dans cette ville, il y a un dispositif important concernant l'accueil des demandeurs d'asile, comprenant des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) et des associations militants actives sur le sujet qui a récemment été mis en place.¹¹

Pour ces raisons, nous considérons que Marseille est un terrain prospère par rapport à la problématique de notre étude. Dans la ville de Marseille et plus général dans le département des Bouches du Rhône, il y a un dispositif important concernant l'accueil des demandeurs d'asile. Il y en a plusieurs Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile qui varient en termes de taille et de capacité d'accueil et qui sont chargés de l'accueil des personnes sollicitant une protection au territoire français mais aussi plusieurs associations militantes actives sur le sujet. Ce dispositif a récemment été mis en place et notamment après 1999. Pendant sa courte existence, ce dispositif d'asile n'a pas cessé de se développer et de se transformer.

On a choisi de se limiter à la ville de Marseille même si le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile concerne la totalité du département des Bouches – du – Rhône pour deux raisons principales. Tout d'abord parce que l'essentiel de ce dispositif se concentre dans la ville et par conséquent la plupart des structures d'accueil se trouvent dans l'agglomération marseillaise. La deuxième raison de ce choix concerne les contraintes en termes de temps concernant la réalisation de notre recherche sur le terrain et dans ce cadre, nous avons choisi d'approfondir notre étude dans la ville de Marseille en pensant que ce choix ne constitue pas un obstacle par rapport à notre problématique.

10. Yvan Gastaud, « Marseille Cosmopolite. Après les décolonisations : un enjeu identitaire » in Escallier Robert et Gastaud Yvan, « du Cosmopolitisme en Méditerranée » Cahiers de la Méditerranée, Vol. 67

11. Magalie Santamaria, L'accueil dans les Bouches – du – Rhône : Une Sortie de la crise liée à la disparition de l'asile territorial, in Forum Réfugiés Rapport 2005. pg 82 – 83

Problématiques, hypothèses et démarches théoriques.

Cette étude a pour objectif d'examiner un aspect de la politique européenne en matière d'asile qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile sollicitant une protection au territoire français, « par le bas » au moyen d'une analyse microscopique en appuyant sur une étude de cas localisée et en examinant un certain nombre d'acteurs. ¹²

Il s'agit de faire du local le niveau d'analyse d'une politique élaborée par les institutions européennes qui dépasse les limites d'une politique publique traditionnelle. Une telle approche invite à placer les normes communautaires par le bas et notamment de tenir compte le point de vue des acteurs bien qu'ils ne participent pas à la création de ces normes. Alors il s'agit de voir les conflits d'interprétation et les stratégies mises en œuvre par les acteurs locaux par rapport à l'acceptation plus ou moins consciente et intériorisée des normes européennes.¹³

L'europanisation par le bas réside dans l'interaction entre la dimension européenne et la dimension nationale et infra – nationale. Dans le cadre d'une telle approche, la question principale est comment les acteurs locaux sont structurés et quelles sont les stratégies qu'ils mettent en œuvre dans le cadre de leur interaction avec à la variable européenne. ¹⁴

Dans ce cadre, l'Europe, agit comme une variable exogène qui peut provoquer des changements dans le tissu local dans lequel elle s'inscrit. ¹⁵ La question ici est comment une politique européenne peut être perçue et réappropriée par le bas au niveau local. Il s'agit alors d'un point de vue microscopique de l'analyse de la politique européenne en matière d'asile qui met l'accent à une approche par le bas à travers une analyse qui peut éclairer la dynamique de la construction d'une politique européenne en tenant compte le point de vue des acteurs locaux qui y sont confrontés.

L'intérêt scientifique dans ce cas est de comprendre la façon dont les normes issues par une politique européenne sont perçues et réappropriées concrètement par le bas. Pour comprendre cette procédure de reconstruction des politiques européennes, il faut tenir compte du fait que la construction des enjeux concernant ces politiques peut exister en dehors du contexte institutionnel ou constitutionnel communautaire et pour cela une approche cognitive est essentielle. ¹⁶

12. Romain Pasquier et Julien Weisbein, «L'Europe au microscope du local », numéro 12, 2004, Paris, Introduction p. 14 – 15

13. Romain Pasquier et Julien Weisbein, «L'Europe au microscope du local », numéro 12, 2004, Paris, Introduction p. 10 - 11

14. Romain Pasquier et Julien Weisbein, «L'Europe au microscope du local », numéro 12, 2004, Paris, Introduction p. 14

15. Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel. « *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain* ». 2002, Presses Universitaires de Rennes, p. 14 – 17

16. Claudio M. Radaelli. « Europeanisation : Solution or Problem ». European Integration online Papers (EIoP), Vol. 8. No 16. 2004. pg 2 – 4

La recherche sera attentive à repérer les acteurs impliqués localement sur les enjeux de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et à analyser les configurations que leurs relations dessinent en se posant certaines questions concernant les positions qu'ils occupent dans l'espace social local, leurs positions sur les questions européennes plus ou moins formalisées, les représentations associées à l'intégration européenne de leur part, les interactions qu'ils développent entre eux et les registres de justification qu'ils mobilisent pour construire du sens européen où expliquer leur implication sur les enjeux relevant des normes européennes. ¹⁷

L'approche de la européanisation par le bas, contient deux types d'éclairage. Le premier type d'éclairage d'une procédure d'européanisation par le bas peut être la recomposition des espaces politiques. La construction européenne par les politiques qu'elle produit, transforme les espaces d'action des acteurs. Une analyse localisée, peut éclairer de quelle mesure cette politique est négociée au niveau local et utilisée pour d'autres enjeux et enfin, comment les politiques et les enjeux européens modifient les stratégies des acteurs et les incitent à modifier leur espace d'action.

Le deuxième type d'éclairage, concerne la production et la diffusion des normes institutionnelles. Pour comprendre les processus de réception et d'appropriation des normes européennes il faut s'interroger sur les dynamiques du changement générées par la construction européenne.

L'enjeu principal dans ce cas, est de comprendre à travers le changement du référentiel, les logiques d'appropriation, de socialisation mutuelle et d'apprentissage du partenariat et de négociation dans une perspective diachronique qui permet de mettre en évidence la progressivité des processus et l'émergence d'une professionnalisation et d'une structuration de l'action publique locale. ¹⁸

17. Romain Pasquier et Julien Weisbein, «L'Europe au microscope du local », numéro 12, 2004, Paris, Introduction p. 16

18. Romain Pasquier et Julien Weisbein, «L'Europe au microscope du local », numéro 12, 2004, Paris, Introduction p. 17 – 18

Les méthodes d'enquête

En ce qui concerne les méthodes d'enquête utilisées, tenu compte du fait que notre démarche dans cette étude est qualitative, les entretiens constituent la partie la plus importante de notre corpus. En même temps, nous avons mené quelques observations et recueilli de la documentation concernant notamment les aspects juridiques et historiques du droit d'asile ainsi que des statistiques sur le sujet.

Les entretiens : Les entretiens concernant l'action et le point de vue des acteurs locaux sur les questions relevant de l'asile constituent la base de notre corpus et sont au nombre de quinze. Les contacts ont été prises après avoir recherché et sollicité certains personnages – clés du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile. A chaque personne contactée, nous avons demandé, à la mesure du possible, de nous donner de contacts avec d'autres personnes du dispositif.

Au sein des entretiens exploratoires que l'on a pu réaliser, nous avons eu de contacts directs ou par téléphone avec l'ensemble du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile. Ensuite, tenu compte du fait que notre démarche était qualitative, nous avons réalisé quinze entretiens en essayant d'avoir une certaine représentativité dans notre corpus, sans négliger que dans une démarche qualitative la question de la représentativité ne peut pas être abordée d'une seule manière.

Lors de chaque entretien, d'une durée d'environ d'une heure, nous avons d'abord recueilli des informations sur l'action de chaque acteur dans le dispositif local d'accueil et son interaction avec l'ensemble du dispositif. Ensuite on a abordé les sujets relevant de sa perception de la variable européenne et de son interaction avec le cadre national par rapport à l'asile. On s'est aussi intéressés à ses objectifs et à son vision concernant l'avenir de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile et finalement on a consacré une petite partie de chaque entretien à son parcours professionnel et à ses positionnements par rapport au militantisme, un élément important de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile. ¹⁹

19. Pour une vision plus regroupée de la grille d'entretien voir annexe I.

Certes, selon la position et des intérêts de chaque acteur, on a fait le choix de le laisser exprimer sur les sujets que l'on a pas forcément prévu dans notre grille d'entretien en pensant que la richesse d'une démarche qualitative est de laisser les acteurs parler en essayant certes d'orienter la discussion sur les questions qui nous apparaissaient pertinentes. Il est aussi important de souligner que dans certaines reprises notre accès à certaines structures d'accueil a été extrêmement difficile car les questions relevant du droit d'asile sont censées sensibles et pas toujours facilement abordées. Pour indication, les entretiens seront désignés par la lettre majuscule (E), suivie d'une classification en chiffres arabes (1,2, etc.).

L'observation : Pendant notre terrain, on a pu assister à deux reprises à des réunions du Réseau Régional Réfugiés dans l'intérêt de voir les positionnements des acteurs militants dans l'espace local. Ces phases d'observation ont contribué à l'orientation de notre analyse notamment en ce qui concerne la configuration de l'action militante au sein de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile. ²⁰

La documentation : Divers documents de nature juridique et historique ont été rassemblés, certains rapports d'activité concernant notamment des statistiques sur la demande d'asile, ainsi que des comptes – rendus des événements que l'on a pu assister.

20. Pour une vision plus regroupée de notre observation voir annexe III.

Partie préliminaire

LA POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE D'ASILE. POLITIQUE D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE. DU NIVEAU EUROPEEN AU NIVEAU LOCAL

Dans cette partie préliminaire, nous allons présenter le cadre législatif et historique de la politique d'asile en mettant l'accent sur deux perspectives d'analyse. D'une part, l'évolution de la politique européenne en matière d'asile qui constitue le cadre général de la politique d'asile et d'autre, l'évolution législative du droit d'asile en France afin de comprendre les mesures d'application législatives qui ont un effet important au niveau local.

CHAPITRE I.

La Politique européenne en matière d'asile. La Communautarisation du droit d'asile.

La procédure de la mise en place d'une politique commune en matière d'asile à l'échelle de l'Union Européenne n'est pas une procédure achevée. L'évolution de cette politique est étroitement liée à l'évolution générale de l'édifice européen. Dans le présent chapitre, nous allons examiner les étapes principales de l'élaboration de cette politique en ordre chronologique dans l'objectif de mieux comprendre son application au niveau local.

Section 1^{ère} : Les grandes évolutions législatives de la politique européenne en matière d'asile.

Les changements géopolitiques de la fin du vingtième siècle, les fortes tensions migratoires qui ont suivi mais aussi l'objectif de l'instauration d'un espace sans frontières intérieures dans le cadre de la création d'un marché commun, ont conduit à une volonté des Etats membres de l'Union Européenne d'élaborer une politique commune en matière d'asile qui pourrait mieux répondre aux nouveaux défis.

1) L'accord et la convention Schengen

Le principe de la libre circulation des personnes a été mis en œuvre par l'accord et la convention Schengen respectivement signés en 1985 et 1990 par cinq Etats membres de la Communauté Européenne. L'objectif principal était de supprimer les contrôles aux frontières intérieures (Schengenland)²¹ et de mettre en œuvre la libre circulation des ressortissants des Etats membres. La suppression des contrôles intérieurs a entraîné le déplacement de ces contrôles aux frontières extérieures dans l'objectif de rendre possible le contrôle commun des flux migratoires. En ce qui concerne l'asile, l'accord et la convention Schengen ont posé le principe selon lequel un seul Etat de l'espace Schengen est responsable du traitement d'une demande d'asile.²² L'accord et la convention Schengen sont les premiers pas vers la création d'une politique européenne en matière d'asile.

2) La Convention de Dublin.

La Convention de Dublin a été signée le 15 juin 1990 par 12 Etats membres de la Communauté Européenne et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997. La Convention, détermine les compétences en matière d'asile entre chaque Etat membre et fixe les critères par rapport aux pays compétents pour traiter chaque demande. La notion de « pays tiers sûrs » est un point important de la Convention. La Convention est complétée par la base de données Eurodac qui permet la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile de manière à éliminer le phénomène du demandeur d'asile « en orbite »²³. La Convention de Dublin, a été remplacée le 1^{er} septembre 2004 par le règlement européen « Dublin II » qui améliore relativement le contenu de la Convention en ce qui concerne le regroupement familial et les délais de traitement des demandes, règlement qui a été signé par les Etats membres de l'Union Européenne, l'Islande, la Norvège et récemment la Suisse.

21. Les cinq Etats - membres étaient la France, l'Allemagne et les pays du BENELUX

22. Jose J. Bolten « From Schengen to Dublin, the new frontiers of refugee law ». 2003 Martinus Nijhoff Publishers p. 8 – 11

23. Il s'agit des personnes dont la demande d'asile avait été rejetée par un état – membre et qui déposaient une autre demande auprès d'un autre Etat – membre.

3) *Les Traités Européens.*

Le Traité sur l'Union Européenne est un moment important de la construction européenne. Parmi les différentes questions qu'il traite concernant l'intégralité de l'édifice européen, il aborde la question de la politique d'asile. Le Traité inscrit la politique d'asile parmi les questions composant « le troisième pilier » qui concerne la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.²⁴ Le Traité sur l'Union Européenne a été signé à Maastricht le 7 janvier 1992 et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993

A la suite du Traité sur l'Union Européenne, le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, concerne l'évolution législative la plus importante par rapport à la création d'une politique commune en matière d'asile. Concrètement, le Traité d'Amsterdam « communautarise » une partie des matières qui relevaient du 3^{ème} pilier, c'est – à – dire du domaine de la justice et des affaires intérieures. Donc, désormais, les questions relevant de la politique d'asile concernent le 1^{er} pilier, les politiques communautaires.²⁵

L'objectif de la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice a été pour la première fois affirmé par le Traité d'Amsterdam. La communautarisation du domaine de la justice et des affaires intérieures a accéléré la procédure de création d'un régime commun pour le droit d'asile. L'article 63 du Traité, engage le Conseil Européen à élaborer des actions concrètes dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité par rapport à trois axes. Primo, la détermination des critères concernant l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile. Secundo, la détermination des normes minimales concernant les conditions d'accès au statut de réfugié et, tertio, les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile. La dernière notion est la base de la création de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau national et au niveau local dont l'étude est l'objectif du présent travail.²⁶

24. Titre IV du Traité.

25. Jean Paul Jacqué, « Droit institutionnel de l'union Européenne » Dalloz, 2004, p 14

26. European Council on Refugees and Exiles, « Guarding Standards, Shaping the Agenda. Analysis of the Treaty of Amsterdam. 1999, p. 28 – 32

4) *Les Conseils Européens.*

Selon le Traité d'Amsterdam, le Conseil Européen s'engage à élaborer des mesures concrètes par rapport à la mise en place d'un régime d'asile commun dans un délai de cinq ans. Dans ce cadre, le Conseil Européen de Tampere qui s'est tenu les 15 et 16 octobre 1999, invite les Etats membres à définir un « régime d'asile européen commun »²⁷ fondé sur l'application de la Convention de Genève. Ce régime, devrait « déboucher sur une procédure d'asile commune et sur un statut uniforme, valable pour dans toute l'Union pour les personnes qui se voient s'accorder l'asile ». ²⁸ De même, la notion de la protection temporaire est pour la première fois abordée.

A la suite du Sommet de Tampere, le Conseil Européen de Laeken a réaffirmé la volonté commune de mise en place d'un régime d'asile commun et s'engage à travailler sur le développement de propositions concrètes pour accélérer le progrès dans les domaines de la procédures d'asile, de la définition commune du statut de réfugié et de la mise en place d'une politique d'accueil des demandeurs d'asile.²⁹

Le Conseil Européen de Thessalonique a préparé l'élargissement de l'Union Européenne et a adopté le projet du Traité Constitutionnel. En matière d'asile et d'immigration, le Conseil propose que les instruments juridiques soient désormais adoptés en procédure de codécision entre le Conseil de Ministres votant à la majorité qualifiée et le Parlement.³⁰

Le Conseil Européen de Bruxelles, qui s'est tenu le 4 et 5 novembre 2004, a posé les grandes orientations concernant l'action relative à la mise en place d'un système européen commun d'asile, doté d'une procédure et d'un statut communs s'appliquant aux bénéficiaires du droit d'asile. Lors du Conseil Européen de Bruxelles, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Européenne ont adopté le « programme de la Haye », programme pluriannuel d'une durée de cinq ans, couvrant les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. Le programme de la Haye fait suite au programme de Tampere, adopté en 1999.³¹

27. Conseil Européen de Tampere, Conclusions de la Présidence. 15 – 16 octobre 1999, p. 3

28. Conseil Européen de Tampere, Conclusions de la Présidence. 15 – 16 octobre 1999, p. 4

29. Conseil Européen de Laeken, Conclusions de la Présidence. 14 – 15 décembre 2001, p.11

30. Conseil Européen de Thessalonique, Conclusions de la Présidence. 19 – 20 juin 2003, p. 2 - 5

31. Conseil Européen de Bruxelles. Conclusions de la Présidence. 4 – 5 novembre 2004, p. 17 – 18

2^{ème} Section : Les mesures d'application de la politique européenne en matière d'asile.

Dans le cadre de cette section nous allons présenter la gamme d'instruments législatifs qui définissent l'application de la politique européenne en matière d'asile.

1) Le Programme de Tampere.

Le Programme de Tampere visait à l'harmonisation de la politique européenne en matière d'asile en mettant un terme aux fortes disparités qui caractérisaient les systèmes d'asile des Etats membres. Le Programme de Tampere concernait la période juin 1999 – mai 2004. L'objectif principal de ce programme était d'offrir un niveau de protection harmonisé en respectant les principes de la Convention de Genève. Dans ce cadre, l'Union Européenne a négocié une gamme d'instruments législatifs permettant de définir les normes minimales en matière de la politique d'asile.³² Ces instruments législatifs concernent trois directives qui correspondent à trois domaines d'action : la directive 2001/55/CE du Conseil du 20/7/2001 définissant des normes minimales permettant l'octroi de la protection temporaire ; la directive 2003/9/CE du Conseil relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile de janvier 2003 et la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.³³

Effectivement, par rapport à la problématique de notre travail, nous nous sommes intéressés à la mise en place des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile au niveau local. Dans ce cadre nous présenterons les grandes lignes de la directive 2003/9/CE du Conseil relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile de janvier 2003

32. Union Européenne, « Bilan du Programme de Tampere sur le droit d'asile », 2004, SF04R39, p. 2

33. Forum Réfugiés, « Asile en France et Perspectives Européennes » Rapport 2003, p.114

2) *La Directive 2003/9/CE*

La directive relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile a été adoptée le 27 janvier 2003. Elle a pour objectif de garantir aux demandeurs d'asile un niveau de vie digne et un traitement égal au sein de l'Union Européenne quel que soit leur pays d'accueil. Dans ce cadre, les Etats membres de l'Union Européenne sont obligés de garantir certaines conditions d'accueil matérielles tel que l'hébergement, l'accès aux soins médicaux ou l'accès au système éducatif.³⁴ La directive définit certains termes clefs tel que « demande d'asile », « membre de la famille », « réfugié », « condition d'accueil », « rétention ». La directive favorise les contacts entre les Etats membres et valorise positivement la coopération entre l'Etat, les structures d'accueil et les communautés locales. Dans ce cadre, les Etats membres doivent mettre en place des organisations chargées de la mise en œuvre de la politique commune d'accueil des demandeurs d'asile. Ces structures doivent avoir de ressources humaines suffisantes et formées au traitement de cette population. La Directive 2003/9/CE est entrée en vigueur le 6 février 2003 et la date limite de transposition dans les Etats membres est fixée au 6 février 2005.³⁵

3) *Le Programme de la Haye.*

Le Programme de la Haye concerne les actions de l'Union Européenne relatives à l'harmonisation de la politique d'asile pour les années 2005 – 2010. Le Programme prévoit notamment une série de mesures en matière d'asile. L'objectif principal est d'instaurer un système d'asile commun doté d'une procédure et d'un statut s'appliquant à tous les demandeurs d'asile. Les Programme prévoit des actions concrètes par rapport au partenariat avec les pays tiers, de mesures pour la gestion plus efficace des frontières communes et de la politique des visas.³⁶

34. Union Européenne, « Bilan du Programme de Tampere sur le droit d'asile », 2004, SF04R39, p 4 – 5

35. Directive 2003/9/CE du 27/1/2003 du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. Chapitre I, articles 2,3. Chapitre II, articles 5 – 12. Chapitre VI, articles 22 – 24.

36. Décision 2005/C53/01, Le Programme de la Haye, p. 1 – 4

Plusieurs aspects du programme ont été contestés par des associations et notamment en ce qui concerne le partenariat avec les pays tiers, une mesure qui dénoncent comme « externalisation » du droit d’asile et qui est liée à la création de zones d’attente dans ces pays. Le Programme de la Haye a été adopté lors du Conseil Européen de Bruxelles en 2004.

4) Le Fonds Européen pour les Réfugiés.

Le 28 septembre 2000 le Conseil a adopté la Décision 2000/596/CE concernant la création d’un fonds européen pour les réfugiés. L’objectif général du FER est de regrouper dans un seul instrument, les actions concernant l’accueil et l’intégration des demandeurs d’asile. Le Fonds soutient financièrement les actions concernant l’amélioration des conditions d’accueil et les actions concernant l’intégration des demandeurs d’asile. Le FER est entré en vigueur le 28 octobre 2000 et concerne la période 2000 – 2010.³⁷

37. Décision 2000/596/CE, Création d’un Fonds européen pour les réfugiés, p. 2 – 4

CHAPITRE II.

Le droit d'asile en France. L'évolution de la politique d'asile et de la politique d'accueil des demandeurs d'asile.

La République française reconnaît le droit d'asile à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté selon les principes de la Convention de Genève. Dans ce cadre, le territoire français est traditionnellement terre d'accueil des personnes sollicitant une protection. Dans le chapitre présent, nous allons examiner le cadre de la politique d'asile, ses évolutions législatives et la politique d'accueil des demandeurs d'asile.

1^{ère} Section : Les évolutions législatives du droit d'asile en France.

Au sein de la première section, nous allons examiner le cadre juridique de la politique d'asile en France et son évolution historique.

1) Quelques dates importantes sur le droit d'asile en France.

L'histoire du droit d'asile en France commence à la Révolution. Pour la première fois, à cette époque, l'asile prend le caractère d'un droit que l'Etat octroie de façon générale. L'article 120 de la Constitution de 1793 déclare que « Le peuple français donne l'asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté ».³⁸ Néanmoins, les véritables bases juridiques d'une protection des réfugiés sont posées après la fin de la Seconde Guerre Mondiale. En 1949, l'Organisation des Nations Unies crée le Haut Commissariat pour les Réfugiés et, le 28 juillet 1951, est signée la Convention de Genève relative au statut de Réfugié.

38. La Constitution du 24 juin 1793, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, article 120.

La Convention de Genève est en accord avec la Constitution de 1946 qui reconnaît que « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les Territoires de la République ».39 La convention est signée par la France en 1952.

2) *La loi n. 52 – 893 du 23 juillet 1952 sur l'asile conventionnel.*

La loi n. 52 – 893 du 23 juillet 1952, reconnaît le droit d'asile en France et a pour objectif la protection juridique et administrative des réfugiés et des apatrides. La loi renvoie directement, pour ce qui est de la reconnaissance de la qualité de réfugié, à l'article 1 de la Convention de Genève. « Le terme de réfugié s'applique à toute personne qui...craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou du fait de ce craint, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». 40 La loi 52 – 893 du 23 juillet 1952 reconnaît le droit d'asile conventionnel. Dans le cadre de cette loi, le Décret n. 53 – 377 du 2/5/1953 a créé l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides et sa juridiction d'appel, la Commission de Recours. L'Office, sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères, a pour mission d'accorder la qualité de réfugié et de reconnaître l'asile conventionnel à toute personne qui répond aux définitions de la Convention de Genève. 41

3) *La loi n. 98 – 349 du 11 mai 1998 sur l'asile territorial.*

L'asile territorial concerne un autre type de protection des personnes sollicitant un abri sur le territoire français. La loi n. 98 – 349 du 11 mai 1998 stipulait que l'asile territorial pouvait être accordé par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des Affaires Etrangères.

39. Préambule de la Constitution de 1946, Document d'études n 1.10 « Les Institutions de la Quatrième République ». Paris, La Documentation Française.

40. Haut Commissariat aux droits de l'Homme, La Convention relative au statut des réfugiés. Article 1 § 2

41. Décret n. 53 – 377 du 2/5/1953, Chapitre I, Article 2

Ce type de protection pouvait être accordé à un étranger dont la vie et la liberté était menacée dans son pays, ou s' il y était exposé à des traitements contraires à la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. L'asile territorial, accordait un titre de séjour temporaire pour une durée d'un an à des personnes qui, sans répondre aux critères d'obtention du statut de réfugié, risquaient d'être exécutées dans leurs pays d'origine. 42.

4) *La Réforme de la loi sur l'asile. La loi n. 2003 – 1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n. 52 – 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.*

La division entre l'asile territorial et l'asile conventionnel et le nombre élevé des demandeurs d'asile ont conduit à une volonté de la part de l'Etat de réformer le cadre législatif concernant l'asile. L'objectif principal de cette réforme était d'une part de relancer les procédures d'asile par rapport au temps d'examen d'une demande d'asile à l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides et à la Commission de Recours 43 et, d'autre part, d'harmoniser le cadre législatif national avec la législation européenne dans le cadre des décisions prises par le Conseil Européen de Thessalonique. La nouvelle loi a intégré les directives concernant la détermination du statut de réfugié et de toute autre protection, la protection temporaire en cas d'afflux massif et les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile. Dans ce cadre, elle a intégré certaines notions comme la notion des pays sûrs et la notion de la protection subsidiaire.⁴⁴

Les résultats de la réforme sont contestés par certaines associations et organisations non – gouvernementales, surtout en ce qui concerne la notion des pays sûrs et la liste des pays sûrs publié en juin 2005. La notion de la protection subsidiaire est également contestée. En ce qui concerne notre analyse, il nous paraît pertinent de terminer la présentation du cadre législatif par la référence aux principales modifications introduites par la réforme.

42. Philippe Dewitte, « Immigration et intégration, l'état des savoirs », Editions la découverte, 1999, p. 348 - 351

43. Avant la réforme, le temps moyen d'attente pour l'examen d'une demande d'asile devant l'OFPPA et la Commission de Recours était de 18 mois.

44. Forum Réfugiés, « Asile en France et Perspectives Européennes » Rapport 2003, p. 80

5) Les modifications législatives et les nouvelles notions introduites par la réforme.

La loi de 2003 a remplacé l'asile territorial par la notion de protection subsidiaire. Cette forme de protection concerne les personnes qui « sont exposées dans leur pays à l'une des atteintes graves suivantes : la peine de mort, la torture ou une peine ou un traitement inhumain ou dégradant, une menace grave et personnelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence indiscriminée résultant d'une situation de conflit armée ou international »⁴⁵. En ce qui concerne le séjour, les bénéficiaires de ce type de protection sont porteurs d'une carte de séjour d'une durée de validité d'un an qui peut être renouvelée si les conditions qui ont permis sa délivrance continuent à exister.

La réforme actuelle charge l'Office Français de Protection de Réfugiés et des Apatrides de statuer sur la totalité des demandes d'asile. Cela veut dire que désormais l'OFPRA est l'organisme unique d'examen d'une demande d'asile quel que soit son type. Le Ministère de l'Intérieur est déchargé de sa responsabilité d'accorder l'asile territorial et donc, toute demande de protection fait l'objet d'une instruction unique par un seul organisme.⁴⁶

En ce qui concerne la notion la plus contestée de la réforme, la notion de pays d'origine sûr, la loi précise que les ressortissants des "pays sûrs" ne peuvent ni bénéficier de la protection conventionnelle ni accéder au statut de réfugié. Néanmoins, dans des conditions particulières, les ressortissants des pays sûrs peuvent bénéficier la protection subsidiaire. Notamment, la loi précise qu'un pays d'origine sûr est un pays qui « respecte les principes de la liberté, de la démocratie et l'Etat de droit, ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ».⁴⁷ La proposition de la directive européenne 2004/83/CE du 29/04/2004 qui traite cette question prévoit l'établissement d'une liste commune aux pays membres de l'Union Européenne. En ce qui concerne la France, la liste des pays sûrs a été publiée en juin 2005 ; quant aux Etats membres de l'Union Européenne, ils ne sont pas parvenus à se mettre d'accord.

45. Forum Réfugiés, « Asile en France et Perspectives Européennes » Rapport 2003, p. 83

46. Groupe d'information et de Soutien des Immigrées, Contrôler, Surveiller et Punir, décembre 2004, p. 17

47. Forum Réfugiés, « Asile en France et Perspectives Européennes » Rapport 2003, p. 85

2^{ème} Section : La procédure d’asile en France et le Dispositif National d’Accueil des demandeurs d’asile.

Dans la présente section, nous allons d'abord aborder la procédure d’asile en France avant de présenter la politique d’accueil des demandeurs d’asile et notamment le Dispositif National d’Accueil.

1) La procédure d’asile.

Selon le cadre législatif actuel, une personne peut avoir accès au statut de réfugié si elle est l’objet d’une persécution telle qu’elle est définie par la Convention de Genève et par la Constitution de 1946. ⁴⁸ Si la personne est reconnue comme réfugié, elle a droit à une carte de séjour de dix ans. Si la personne ne remplit pas les critères pour qu'on lui accorde le statut de réfugié mais qu’elle est exposée à une menace grave comme la peine de mort, la torture ou des traitements inhumains, elle peut accéder à la protection subsidiaire qui donne accès à une carte de séjour d’un an renouvelable. En France, le statut de Réfugié et la protection subsidiaire sont accordés par l’Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, sous le contrôle de la Commission de Recours des Réfugiés. ⁴⁹

Pour pouvoir déposer une demande d’asile, une personne doit d’abord se présenter à la préfecture. Si cette personne a un visa, il est conseillé par l’OFPRA de déposer sa demande d’asile avant l’expiration de celui-ci, mais elle conserve le droit de demander l’asile même si elle se trouve en situation irrégulière sur le territoire français.

Pour être admis au séjour en tant que demandeur d’asile, il faut présenter un dossier constitué de certaines pièces concernant les indications relatives à son état civil, à ses conditions d’entrée en France et à son itinéraire depuis son départ de son pays d’origine. ⁵⁰ En outre, il est indispensable d’avoir une adresse de domiciliation permettant au demandeur d’asile de recevoir le courrier concernant sa demande et surtout la délivrance de l’Autorisation Provisoire de Séjour.

48. Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Guide du demandeur d’asile 2005, p 4 - 5

49. Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Guide du demandeur d’asile 2005, p 7 – 8

50. Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Guide du demandeur d’asile 2005, p 10

A ce moment, la préfecture relèvera les empreintes digitales du demandeur pour vérifier s'il a déjà déposé une autre demande dans un autre pays de l'Union Européenne en application du règlement Dublin II et du système Eurodac. ⁵¹

En cas d'admission au séjour, la préfecture délivre à la personne une Autorisation provisoire de Séjour portant la mention « en vue de démarche auprès de l'OFPRA ». Ce document administratif est très important parce qu'il donne accès aux droits sociaux et surtout au dispositif d'hébergement concernant les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile. Dans ce cadre, les personnes qui ont la nationalité d'un pays sûr, n'ont pas accès à l'Autorisation Provisoire de Séjour et au dispositif d'hébergement. Dans des conditions particulières, elles peuvent avoir accès à la protection subsidiaire mais en procédure prioritaire, ce qui ne leur donne pas non plus accès au dispositif des Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile.

La personne qui obtient l'Autorisation Provisoire de Séjour, reçoit un formulaire de demande d'asile qui doit être déposé dans un délai de 12 jours. Si la demande est bien fondée, elle doit alors se présenter à la préfecture pour recevoir un récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile valable pour trois mois et renouvelable pendant toute la durée de la procédure. Avec ce document, le demandeur peut continuer à être hébergé par une structure d'accueil de demandeurs d'asile. Si la demande est rejetée par la Commission de l'Office Français pour les Réfugiés et les Apatrides, il peut alors déposer une demande de réexamen auprès de la Commission de Recours de Réfugiés dans le délai d'un mois à partir de la notification du rejet. Si la demande est de nouveau rejetée, la préfecture notifie à la personne une Invitation à Quitter le Territoire (IQT) dans un délai d'un mois.

2) *Le Dispositif National d'Accueil.*

Le Dispositif National d'Accueil a été mis en place au moment de l'arrivée des réfugiés du sud – ouest asiatique et de l'Amérique Latine. Sa mission première était d'héberger tout demandeur d'asile. ⁵² Actuellement, la prise en charge concerne les primo – arrivant dépourvus d'hébergement et de ressources.

51. Françoise Sauvaganargues, « Droit d'asile : suite et...fin ? » Plein Droit n. 18 – 19. Octobre 1992

52. Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Guide du demandeur d'asile 2005, p 8

Une Commission Nationale d'Admission ainsi que des Commissions Locales d'Admission décident des admissions des demandeurs d'asile qui, une fois admis, sont pris en charge au titre de l'aide sociale pendant toute la durée d'instruction de leur demande d'asile. Les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile ont pour mission l'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long de la procédure d'asile. Actuellement, en France, il y a 15300 places CADA et environ 11000 places des dispositifs complémentaires. Les demandes d'asile en 2004 étaient de 50547.⁵³

2§1) Les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile.

L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés est une obligation faite aux Etats signataires de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut de réfugié et ratifié par la France, ainsi que par la Directive Européenne 2003/9/CE concernant les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile. Elles sont retranscrites en droit interne dans la Loi du 25 juillet 1952 modifiée.⁵⁴

En ce qui concerne leur statut juridique, les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile sont les hébergements CHRS dont l'accès est ouvert aux demandeurs d'asile, familles ou personnes isolées, qui ont besoin d'être hébergés. L'ensemble du dispositif d'accueil est piloté par le Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, au sein du bureau de la Direction de la Populations et des Migrations (DPM). Il est placé dans chaque département sous la responsabilité financière et administrative de la DDASS.

Depuis le 1er janvier 2004, le DPM a en charge la coordination du dispositif national d'accueil. Afin d'améliorer le mode de régulation du dispositif et de mieux tenir compte du nombre de personnes enregistrées dans chaque département, une circulaire du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité en date du 19/12/03, a inversé la proportion des admissions nationales et locales.

53. Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Rapport d'activité 2004, p. 8 – 9

54. Forum Réfugiés, « Asile en France et Perspectives Européennes » Rapport 2005, p. 17

Auparavant, les textes prévoyaient 75% d'admissions nationales et 25% d'admissions locales. Désormais, il s'agit donc d'une gestion largement régionale et déconcentrée. Cela a des conséquences sur la structuration des espaces d'action locale dans la mesure où les responsables locaux de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et les structures d'accueil, ont désormais la possibilité de gérer la majorité du dispositif local au niveau des Commission Locales d'Admission sans être directement subordonnés à l'Etat. Il s'agit d'une évolution de la politique d'accueil des demandeurs d'asile qui élargit le champ d'action des responsables locaux et qui transforme l'Etat, au niveau local, en simple acteur parmi d'autres. 55

2§2) Les dispositifs complémentaires.

Au-delà du dispositif CADA, un certain nombre de dispositifs complémentaires sont mis en place. Le premier dispositif, proche d'un dispositif d'urgence, concerne l'hébergement des demandeurs d'asile dans les hôtels. Selon le Ministère des Affaires Sociales, 8800 places en hôtel sont financées par l'Etat. Le second dispositif d'urgence intitulé Hébergements d'Urgence pour les Demandeurs d'Asile (HUDA) concerne les structures de premier hébergement pour les demandeurs d'asile primo – arrivants avant d'entrer dans le dispositif CADA. Ce dispositif est régi par les mêmes textes que les CADA mais il concerne l'hébergement d'urgence de façon temporaire. Outre ces deux dispositifs, de nombreux demandeurs d'asile sont hébergés dans les CHRIS dont les missions sont plutôt orientées vers l'insertion. 56

Après avoir décrit les grandes lignes de la politique européenne en matière d'asile et les points les plus importants du cadre législatif national concernant le sujet, nous allons procéder à l'analyse de l'inscription historique de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et nous allons présenter le composants du dispositif d'accueil actuel.

55. Gilles Massardier, Politiques et actions publiques. 2003, Armand Colling, p. 11 – 12

56. Forum Réfugiés, « Asile en France et Perspectives Européennes » Rapport 2003, p.34

Première Partie

LA STRUCTURATION D'UN ESPACE D'ACTION LOCALE CONCERNANT L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.

La première partie de notre analyse concerne d'une part l'inscription historique de l'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et d'autre, l'émergence d'un dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile dont la description nous paraît utile pour la meilleure compréhension des effets de la variable européenne au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile. Cette première partie est composée de deux chapitres dont le premier concerne l'inscription historique de l'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et le deuxième la description du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile.

CHAPITRE I.

L'inscription historique de l'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile.

Un élément important pour la compréhension des transformations de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local est l'inscription historique de l'action concernant cette politique et, notamment, la prise en compte d'un temps plus long dans l'analyse de la structuration du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile à Marseille. Le recul historique nous paraît intéressant, non seulement pour l'appréhension de notre problématique mais pour une meilleure spécification de celle – ci. Notre objectif n'est pas de développer une analyse socio – historique de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local mais d'éclairer cette politique à la lumière de son évolution historique. ⁵⁷

57. Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel. « *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain* ». 2002, Presses Universitaires de Rennes, p. 11 – 14

Cela nous permettra de ne pas nous limiter à la vision schématique d'un processus conduisant de la centralisation étatique de la politique d'accueil des demandeurs d'asile à la mise en place d'un certain nombre de réformes décentralisatrices, lequel processus ne résulterait que de l'occultation de la capacité d'action d'un certain nombre d'acteurs locaux. 58

En effet, le développement et la transformation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local n'est pas simplement un processus né sous le double effet d'une politique décentralisatrice menée par l'Etat et de la mise en place des normes européennes. Il est aussi le fruit d'une volonté locale inscrite dans une continuité historique. Dans ce cadre, la perspective diachronique permet de mettre en évidence la progressivité du processus de la structuration de l'action locale.

Toutefois, la perspective historique ne conduit pas pour autant à mettre uniquement en avant la forte continuité d'un certain nombre d'actions concernant l'accueil des demandeurs d'asile. Elle permet aussi de voir comment se mêlent continuité et transformations, non seulement par le repérage des lignes de continuité au-delà les changements apparents mais aussi par une meilleure identification des éléments de transformation. 59

L'apport principal de la prise en compte de la perspective historique est donc de ne pas isoler un moment particulier dans l'analyse mais de mieux intégrer l'analyse dans un contexte plus général qui permettra de mieux cadrer une approche analytique. Notre premier chapitre est composé de deux sections dont la première concerne la base associative historique de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille et la seconde la crise de la politique d'accueil de la fin des années 1990 et l'émergence d'un nouvel espace d'action au niveau local.

58. Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel. « *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain* ». 2002, Presses Universitaires de Rennes, p. 11 – 14

59. Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel. « *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain* ». 2002, Presses Universitaires de Rennes, p. 11 – 14

Section première : La base historique de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille.

La continuité de l'action concernant l'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille peut s'inscrire dans des temporalités longues. Cette action, inspirée par une logique de protection d'une population considérée comme particulièrement vulnérable, peut remonter au début du 20^{ème} siècle. Dans cette section, nous allons essayer de repérer cette continuité historique en mettant l'accent sur la perception théorique du droit d'asile et de l'accueil des personnes sollicitant une protection au niveau local, c'est-à-dire, en mettant l'accent sur le paradigme concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

Introduit dans la langue française au 15^{ème} siècle le mot asile vient du grec « asulon » qui désigne le lieu inviolable où se réfugie une personne poursuivie. La conception moderne du droit d'asile a ses origines à la Révolution. Certes, ni la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ni la première Constitution de 1791 ne se préoccupent de l'asile. En revanche, l'article 120 de la Constitution de 1793 « donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté et le refus des tyrans ». La formule « France terre d'asile » trouve ses origines à cette époque et la conception théorique concernant le droit d'asile est étroitement liée à l'héritage politique de la Révolution.

La conception républicaine du droit d'asile est également le fruit de ce paradigme. L'article 4 du préambule de la constitution de la IV^{ème} République énonce que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». ⁶⁰ La République devient « terre d'accueil » pour les personnes qui veulent demander l'asile. Dans le cadre de la nouvelle République, la conception théorique concernant le droit d'asile se concrétise et, désormais, le droit d'asile est constitutionnellement reconnu.

La seconde étape de la reconnaissance du droit d'asile est internationale. Le premier statut international du réfugié est adopté par la Convention de Genève relative au statut des Réfugiés du 28 juillet 1952. ⁶¹

60. Constitution de 13 octobre 1946, Preambulé

61. Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1952, article premier – Définition du terme réfugié

La France ratifie la Convention trois ans plus tard ⁶² et reconnaît aux réfugiés des droits importants comme les prestations sociales, le droit au logement, le droit à l'enseignement et la liberté de l'association. Cette évolution constitue une deuxième concrétisation de la conception théorique concernant l'asile. Désormais une véritable politique d'accueil est mise en place et sa logique est conforme à la logique de la conception selon laquelle la France est « terre d'accueil » des personnes qui sollicitent une protection pour des raisons que l'on vient de mentionner.

La politique d'accueil des demandeurs d'asile de la ville de Marseille trouve ses origines dans cette conception concernant l'asile. La ville a une tradition cosmopolite et elle accueille de populations étrangères diverses depuis sa première histoire. La cité phocéenne a accueilli plusieurs groupes nationaux durant le XX^{ème} siècle. Italiens et Grecs à partir de la fin du 19^{ème} siècle, Russes, Espagnols, Maghrébins, Africains. En outre, la création d'un véritable centre industriel autour d'un port important a suscité une forte attraction pour les étrangers à partir du début des années 60, faisant de Marseille une véritable métropole. ⁶³

Dans ce cadre, une tradition et une culture associative concernant l'accueil des populations étrangères se développent progressivement. La conception théorique du droit d'asile trouve un terrain fécond dans une ville qui prône le cosmopolitisme et qui se compose d'une mosaïque de populations. C'est ainsi que, depuis le début du XX^{ème} siècle, se développe une base associative locale concernant l'accueil des étrangers avec une forte implication de la société civile.⁶⁴

Concrètement, les premières traces du dispositif actuel d'accueil des demandeurs d'asile remontent aux années '30. A cette époque apparaissent, localisées autour du port, les premières associations marseillaises qui ont pour objectif l'accueil des populations étrangères.

Il s'agit des associations comme le Service Social Accueil des Etrangers (SSAE) ou la CIMADE, qui était au début une association à vocation catholique.⁶⁵ Ces associations sont toujours présentes dans le paysage marseillais et occupent une place importante dans le dispositif d'accueil actuel.

62. Yvan Gastaud, « Marseille Cosmopolite. Après les décolonisations : un enjeu identitaire » in Escallier Robert et Gastaud Yvan, « du Cosmopolitisme en Méditerranée » Cahiers de la Méditerranée, Vol. 67

63. A partir des années '30 des associations bénévoles de vocation catholique sont omniprésentes dans l'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile. La CIMADE en est l'exemple le plus caractéristique. Cette association occupe toujours une place centrale dans le paysage associatif marseillais.

64. La France a signé la Convention en 11 septembre 1952, elle l'a ratifiée en 23 juin 1954 et a signé le protocole de la Convention en 3 février 1971

« Le SSAE est une association qui a été créée en 1936 dans la période où il y avait beaucoup de conflits et, c'est essentiellement ce que je disais à tout à l'heure, cette association était installée autour du port de Marseille pour aider les immigrés qui venaient à cette époque et qui ne voulaient pas forcément s'installer en France. Alors, l'association s'occupait de réunir les familles et de les faire partir aux Etats – Unis. Son action, concernait le rassemblement des familles et des personnes qui étaient bloquées en France par la quarantaine sanitaire parce que aux Etats – Unis, c'était assez sévère et souvent, une partie des familles restait bloquée ou bien tous n'arrivaient pas en même temps. » [E1]

« L'association « Hospitalité pour les Femmes », est une association qui existe depuis 120 ans. Il s'agit d'une association ancienne qui, au départ, travaillait sur l'accueil de femmes en difficulté. Elle a été créée, je pense, par des « sœurs ». Petit – à – petit, l'action de l'association s'est diversifiée et, maintenant, il y a un foyer d'accueil à court terme, un foyer d'accueil à long terme, il y a des appartements d'insertion, il y a un centre d'accueil des demandeurs d'asile, pas mal de choses. C'est une grosse association avec 78 salariés. En ce qui nous concerne, nous sommes rattachés à cette structure. Dans ce cadre, on participe avec d'autres services rattachés à d'autres associations, comme par exemple le SSAE, à ce que l'on appelle « le pôle sud d'urgence ». [E1]

Cette base associative se développe avec l'arrivée massive des réfugiés et des immigrants dans les années 60 – 70. On peut trouver, ci-après, un exemple de ce développement.

« La SONACOTRA est une société d'économie mixte. Au départ, elle s'appelait même SONACOTRAL, Société Nationale de Construction pour les Travailleurs Algériens. C'était une société qui a été créée dans les années 50 et, au début, son objectif était de construire des logements pour les travailleurs algériens, au moment de la reindustrialisation de la France. Ces foyers ont donc été construits souvent à la périphérie des villes à côté des industries. C'était des ouvriers algériens qui étaient hébergés dans ces foyers. Petit – à – petit, cela a évolué avec l'évolution de la France et actuellement, les foyers des travailleurs immigrants ont évolué en Résidences Sociales. Donc la SONACOTRA gère un nombre important de logements, à travers les résidences sociales et, progressivement, elle s'est ouverte à d'autres formes de travail et d'hébergement et donc à la demande d'asile. » [E6]

Dans ce cadre, l'accueil des étrangers à partir des années 60 s'inscrit dans une logique sociale plus large et l'action locale se consolide autour cette conception de l'asile qui dit que la République française est la terre d'accueil des personnes sollicitant une protection et que l'on vient de développer. Jusqu'à la crise de la politique d'accueil des années 90 on ne peut pas parler d'un dispositif d'accueil spécialisé uniquement aux demandeurs d'asile. L'accueil concerne toute personne étrangère qu'elle soit immigrante, demandeur d'asile ou réfugié massivement déplacé.

De même, les acteurs associatifs qui travaillaient au dispositif local d'accueil à cette époque ne se sont pas uniquement consacrés aux demandeurs d'asile. L'accueil des demandeurs d'asile est intégré dans un domaine plus large qui vise à l'accueil de toute personne étrangère primo – arrivante dans la ville.

« J'ai commencé à travailler en 1977 au Service Social d'Aide aux Emigrants [...] Au fil des années, je me suis toujours occupée de demandeurs d'asile et d'immigrants. C'est vrai que dans mon parcours, j'ai travaillé avec des populations très différentes en demande d'asile et cela m'a apporté une grande richesse. Les premiers dont je me suis occupée sont ceux du Chili. Les premiers que j'ai reçus étaient des réfugiés arrivant du Chili soit directement, soit des personnes emprisonnées auxquelles Pinochet après de fortes pressions internationales avait donné la chance de choisir entre la prison et l'exil. Après, il y a eu, une grosse vague qui venait d'Asie avec les problèmes au Cambodge, au Laos et au Vietnam. Ils ont commencé à arriver effectivement après 1978 – 1980. [...] Au fil des années, j'ai fait plusieurs formations supplémentaires de courte durée, concernant divers aspects du travail social. En plus, avec les collègues du SSAE, nous avons réalisé plusieurs recherches sur le terrain par rapport au regroupement familial et à l'accueil de familles primo – arrivantes. Personnellement, j'ai beaucoup travaillé sur les mères algériennes d'enfants français. A une époque, la législation française n'accordait pas forcément une carte de séjour à cette population à cause des accords bilatéraux entre la France et l'Algérie » [E1]

2^{ème} Section : Le changement de perspective concernant la politique d'accueil des demandeurs d'asile des années 90 et l'émergence d'un nouveau dispositif d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local.

Après une politique d'accueil généreuse lors de la guerre froide et dans les années 70, concernant notamment les réfugiés de l'Asie du Sud Est et de l'Amérique Latine mais aussi les immigrants économiques des pays du Maghreb, politique que nous venons d'exposer et qui s'inscrivait dans la logique de la conception républicaine quant à l'asile et l'accueil des populations étrangères, des évolutions importantes ont eu lieu tant en France qu'en Europe en général.

Dans le nouveau contexte international de l'après guerre froide, les conflits dans plusieurs régions de la planète ont été multipliés. Dans ce cadre, les flux des réfugiés vers la France et vers l'Europe changent de nature et augmentent. Parallèlement, les pays européens font face à des fortes tensions migratoires et à des nouvelles données économiques qui suscitent la volonté d'une gestion commune de ces phénomènes au niveau européen. ⁶⁶

La France, premier pays d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union Européenne, fait face à une augmentation importante des demandes d'asile dans les années 90. Dans ce cadre, en 1991, le Dispositif National d'Accueil (DNA) qui a été mis en place dans les années 70 est réorganisé dans l'objectif de différencier les demandeurs d'asile, qui désormais seront pris en charge par les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, des populations immigrantes ou des réfugiés massivement déplacés. ⁶⁷

Cette réorganisation du Dispositif National d'Accueil est suivie par des réformes législatives qui ont finalement abouti au cadre législatif actuel mis en place en 2003. Au cours de cette décennie, plusieurs changements quant à la conception théorique de l'asile ont eu lieu en France mais aussi en Europe.

66. Selon les données statistiques de l'Office des Statistiques des Communautés Européennes Eurostat, les flux migratoires en Europe dans les années 1990 ont été les plus importants depuis la deuxième guerre mondiale. Les données Eurostat font apparaître que le solde migratoire de l'Union a atteint un chiffre record de plus de un million par an au début des années 90. Il est ensuite descendu en dessous des 500 000 et il tourne actuellement autour de 700 000 (711 000 en 1999; 680 000 en 2000). Néanmoins, il convient de relativiser ces chiffres en les comparant avec ceux de pays hors Union. Cela montre qu'en moyenne, sur la période 1990-1998, le taux de migration nette dans l'Union a été de 2,2% contre 3% aux États-Unis, et 6% au Canada.

67. Selon la Rapport d'Activité de l'OFPRA concernant la période 1981 – 1989, le nombre des demandes d'asile a augmenté de 304%. Par exemple, en 1981, 19863 demandes d'asile ont été enregistrées et 60422 en 1989.

Depuis la fin de la décennie 80, l'Union Européenne élabore une procédure d'harmonisation des politiques nationales en matière d'asile et d'immigration. Cette volonté d'harmonisation est inscrite dans un projet européen plus large qui concerne notamment la suppression des frontières intérieures de l'Union et l'instauration d'un contrôle commun des frontières extérieures. Dans ce cadre, le projet européen devient désormais un élément important de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau national et local.

L'interaction entre la variable européenne et la politique nationale concernant l'accueil des demandeurs d'asile est une procédure dynamique. L'application du projet européen au niveau national, à travers les contraintes juridiques qu'il impose, suscite une transformation de la conception républicaine de l'asile, telle qu'elle a été définie dès la fin de la 2^{ème} Guerre Mondiale.

« La France a longtemps bénéficié de l'image d'une terre d'asile accueillant libéralement les persécutés et les réfugiés. Le dispositif mis en place dans les années 70 a en effet permis d'améliorer leur sort, en particulier en élargissant leur accès à des droits sociaux plus étendus que ceux attribués aux étrangers de droit commun. Aujourd'hui, cependant, une nouvelle étape de l'histoire du droit d'asile a été franchie. Dans les années 70, les frontières étaient ouvertes à l'immigration, et l'idéologie des droits de l'homme trouvait une réponse d'autant plus adéquate dans la pratique sociale que l'identification (culturelle, politique) avec les exilés de l'époque était réelle. Les victimes des régimes totalitaires de l'Est et les militants de gauche latino-américains suscitaient la solidarité. A mesure que se sont transformées la composition sociologique et l'origine des réfugiés, l'image du réfugié s'est peu à peu dévalorisée, identifiée au terroriste, à l'économique, enfin au clandestin. » ⁶⁸

Face à une nouvelle augmentation du nombre de demandes d'asile depuis 1997 ⁶⁹, le législateur vient d'intervenir de nouveau par la loi du 10 décembre 2003 afin de réduire les délais de traitement et de simplifier les procédures. La loi apporte de nouvelles notions inspirées par le droit européen comme la notion des pays tiers sûrs, c'est – à dire les pays veillant « au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »⁷⁰

68. Françoise Sauvagnargues, « Droit d'asile : suite et...fin ? ». Travail Social et Problématique de l'Asile. Plein Droit n. 18 – 19, octobre 1992

69. Rapport d'activité de l'OFPRA de l'année 2004. Selon le rapport, après une première hausse des demandes d'asile concernant notamment les années 1989 et 1990, le nombre des demandes se stabilise autour de 25000 par an. Depuis 1996, le nombre des demandes augmente et en 2004 les demandes sont d'environ 60000. Egalement dans le département des Bouches – du – Rhône les demandes d'asile de 481 en 1993 dépassent à 2072 en 2004, ce qui classe le département parmi les 16 plus sollicités par les demandeurs d'asile (voir annexe I)

70. Forum Réfugiés, « Asile en France et Perspectives Européennes » Rapport 2005, p. 17

À cette fin, l'OFPRA a établi une liste provisoire des pays sûrs. Par ailleurs, la loi du 10 décembre 2003 supprime l'asile territorial et le remplace par la protection subsidiaire. Désormais, l'OFPRA devient guichet unique de la demande d'asile. Un formulaire unique pour toutes les demandes d'asile doit être rempli en français et renvoyé dans un délai de 21 jours à l'OFPRA qui doit recevoir, sauf exemption, tous les demandeurs d'asile pour un entretien individuel.

Cette nouvelle orientation du droit d'asile ne fait pas l'unanimité auprès des milieux associatifs dont le domaine est l'accueil des demandeurs d'asile. Dans ce cadre plusieurs associations parlent d'une « Europe forteresse » et d'une perception européenne de l'asile qui n'est pas en accord avec la conception républicaine du droit d'asile.

« Je ne veux pas non plus que l'Europe devienne une immense forteresse parce que ça ne donne que de drames. Les gens qui veulent fuir leur pays, de tout façon, ils partiront même s'ils trouvent sur leur chemin la mort ou quoi que ce soit. Aussi tous ces euros européens, ces milliards d'euros européens qu'on donne aux pays tiers pour les garder un peu... et là où il y a des camps de réfugiés, alors là les choses ne passent pas du tout bien. » [E11]

Désormais, la variable européenne est omniprésente dans les débats concernant le droit d'asile en France et les contraintes européennes intégrées dans la législation nationale transforment partiellement la conception républicaine du droit d'asile, en conservant cependant ces grandes lignes

Dans ce cadre, un dispositif spécialisé dans l'accueil des demandeurs d'asile est mis en place au niveau local et notamment à Marseille, dans l'objectif d'accueillir et d'accompagner cette population. En ce qui concerne ce dispositif, ses origines se trouvent dans le tissu associatif préexistant de la ville. Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile sont étroitement liés aux associations marseillaises préexistantes même si leurs modes de fonctionnement sont autonomes. Cet attachement ne concerne pas simplement la tradition associative marseillaise. Il s'agit aussi d'assurer sa viabilité économique dans un cadre économique précaire.

« Il faut avoir une association pour avoir un minimum de sécurité financière. Généralement, le financement de l'Etat arrive avec plusieurs mois de retard. Alors, il faut avoir, à côté, d'autres structures qui peuvent supporter un retard de financement. En tout cas, à un moment on s'est posé la question de faire que la Plateforme Asile devienne une association propre mais il y avait toujours ce souci par rapport au financement. » [E1]

« Nous n'avons été subventionnés que pour un exercice de six mois. Nous ne savons pas aujourd'hui - et lors de la dernière CLA, nous n'avions pas de réponse de notre autorité - si nous continuons ou pas l'activité. Il y avait un projet de procéder à la transformation de plusieurs hébergements spécifiques en CADA. Il faut reconnaître que l'Etat fait un effort et dans ce cadre, il y avait beaucoup de créations de places CADA et beaucoup de transformations des dispositifs un peu grand guignol. Nous, nous avons demandé notre transformation l'année dernière : on nous a demandé de déposer de projets et il fallait passer par un organe qui s'appelle le CROSM qui est une Commission Régionale et qui donne un agrément pour pouvoir exercer certaines fonctions en tant que CADA ou en tant que CHRS spécialisé. Pour nous, ce passage n'a pas eu lieu pour des raisons diverses, politiques aussi, donc nous ne nous sommes pas transformés. » [E12]

En ce qui concerne les personnes salariées du dispositif, on peut les regrouper en deux catégories principales ayant un caractère en commun. La première concerne les salariés qui travaillent dans le domaine de l'asile à peu près depuis la mise en place du Dispositif National d'Accueil et qui continuent dans le dispositif actuel. Il s'agit principalement de travailleurs sociaux avec une certaine expérience de la population des demandeurs d'asile.

« J'ai travaillé au SSAE de 1977, jusqu'à 2004, date à laquelle le SSAE a intégré le dispositif ANAEM. Cette situation ne me convenait pas. En même temps, on travaillait sur l'idée de la création de la Plateforme et quand la Plateforme a été créée, j'ai été embauché ici. On se connaissait avec le directeur, j'avais un acquis sur l'asile, il m'a proposé un poste et je suis venu ici. » [E1]

« Ça c'est fait en décembre 2003. Moi, je suis arrivée aussi à cette époque à ALOTRA mais je travaillais depuis déjà une dizaine d'années sur les demandeurs d'asile à la Croix Rouge française. Donc, au niveau de loi, de la demande d'asile j'avais un gros acquis par rapport à tout cela. [...] J'ai fait des études de psychologie j'ai travaillé comme éducateur social et ensuite j'ai travaillé à la Croix Rouge française où j'étais responsable des zones d'attente au niveau national. J'ai également travaillé au Service Recherche, Service des Immigrants et à l'accueil juridique. » [E11]

La seconde catégorie comprend les salariés dont le passé professionnel n'est pas forcément lié à la demande d'asile. Il s'agit pour la plupart des travailleurs sociaux mais aussi de plus en plus de juristes. Dans cette catégorie, le passé professionnel des acteurs concerne le domaine associatif mais pas la demande d'asile.

« Ça fait 20 ans que je travaille. J'ai fait un peu de tout. J'ai fait de l'alphabétisation, j'ai travaillé avec de familles monoparentales, j'ai travaillé avec de familles immigrées, j'ai travaillé avec les personnes handicapées. A un moment donné, j'ai décidé de compléter ma formation parce que je me suis trouvé face à des exigences d'employeurs qui voulaient me garder mais il fallait avoir un diplôme. Sans mettre en cause mes compétences, il fallait me former davantage pour pouvoir avoir un

diplôme. Donc, j'ai repris mes études et pendant ce temps j'ai travaillé comme veilleur de nuit, dans un CHRS, puis j'ai fait aussi mon service militaire social. Je ne voulais pas faire l'armée pour des raisons personnelles mais comme je savais que mon avenir professionnel était dans le social, je ne pouvais pas me griller et j'ai trouvé ce compromis du service militaire civil où j'ai passé 6 mois avec le personnel d'insertion et 6 mois dans une association qui accueille des jeunes majeurs de 17 à 21 ans placés par un juge. J'ai donc passé ma formation et après j'ai travaillé comme responsable de séjour de vacances pour adolescents handicapés, j'ai travaillé dans un foyer de jeunes majeurs, puis à l'Armée du Salut, au service d'accueil HONORA et enfin il y a 2 ans je suis passé ici à la Plateforme. » [E2]

« J'ai une Maîtrise en droit communautaire européen. Ensuite, j'ai fait un troisième cycle sur l'histoire des institutions à Aix. J'ai commencé à travailler en 2000, dans une association qui soutient l'information pour les étrangers. J'étais responsable de tous ce qui concerne l'information et l'accompagnement et c'est vrai que mon champ d'action était plus large qu'actuellement. L'association a fermé et je suis venu ici. Au début, ma responsabilité était d'assurer la formation des travailleurs sociaux qui travaillent ici et ensuite j'ai occupé le poste du responsable adjoint. » [E4]

« Mon parcours professionnel est assez particulier et je dirais assez riche. J'ai commencé par des études de lettres, j'ai une licence de lettres modernes. Après dans les années 70, j'ai fait de petits boulots, à droite à gauche un peu dans le social. J'ai été animatrice, éducatrice stagiaire, j'ai fait de l'artisanat et pendant une longue période j'étais agricultrice. Mais j'ai toujours gardé un regard particulier sur le social. Je travaillais en même temps avec de gens en difficulté. D'ailleurs, j'étais la présidente d'une association que l'on avait créée, « Recherche d'Emploi » et qui travaillait sur le développement local parce que la Corrèze où j'étais, c'est du rural dur. Tout le travail qui se faisait en ce qui concerne l'insertion par l'emploi se trouvait en ville et pourtant le milieu rural fait face à la même difficulté. Donc j'ai travaillé dans ce cadre pendant douze ans et en 1993 j'ai voulu changer. Donc, j'ai repris des études, j'ai fait une formation de trois ans et j'ai obtenu un diplôme de conseillère en économie sociale et familiale. Puis j'ai travaillé dans une association qui s'appelle PACTARIM et qui travaille sur le logement au niveau de Marseille. Moi, j'ai travaillé avec des familles gitanes du dernier bidonville de Marseille et au bout de trois ans il y a eu cette offre d'emploi et j'ai postulé. » [E6]

CHAPITRE II.

Le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile.

Dans le présent chapitre, nous allons présenter le dispositif marseillais concernant l'accueil des demandeurs d'asile, afin de comprendre sa structure et ses fonctions. Cette description nous paraît utile, car elle va servir de fond tout au long de notre analyse. Préalablement, on pourrait dire que le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille peut être divisé en trois dispositifs communicants : le dispositif d'accueil des primo arrivants, le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et, enfin, le dispositif d'hébergement pour les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié. ⁷¹

En ce qui concerne notre description, elle correspond à l'ordre du passage d'un demandeur d'asile par la structure spécialisée à chaque étape de la procédure de la demande d'asile

Section 1^{ère} : Le dispositif d'accueil des primo – arrivants.

La structure du dispositif d'accueil des primo – arrivants est assez complexe. Le dispositif comprend plusieurs associations et regroupe plusieurs services. Ce dispositif peut être divisé en deux grandes parties. D'un côté, les associations bénévoles et militantes qui s'intéressent à la question de l'asile et de l'autre une plateforme associative regroupant plusieurs services et qui est pour moitié subventionnée par l'Etat et notamment par la Direction Départementale des Administrations Sanitaires et Sociales (DDASS) et pour moitié par le Fonds Européen pour les Réfugiés (FER). L'objectif principal de ce dispositif est d'abord d'aider les personnes primo – arrivantes à entamer leur procédure d'asile au niveau administratif et ensuite à préparer leur entrée dans des structures d'accueil et, notamment, dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) qui vont héberger ces personnes tout au long de leur procédure d'asile. Le dispositif d'accueil des primo arrivants a donc pour mission de faire le lien entre le demandeur d'asile et l'administration afin d'entamer une procédure d'asile et de préparer l'entrée de celui-ci dans une structure d'hébergement.

71. Pour une vision regroupée du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile, voir la fin du chapitre, p. 46 – 47.

Après avoir dessiné le cadre général concernant les fonctions du dispositif d'accueil des primo – arrivants, nous allons présenter les éléments dont il est composé.

1) *La « Plateforme Asile ».*

La « Plateforme Asile » est une association créée en janvier 2004 et dont la mission est de regrouper l'action concernant l'accueil des primo – arrivants. La « Plateforme Asile » agit en liaison avec la préfecture. C'est ainsi que le demandeur d'asile qui arrive à Marseille, doit se présenter d'abord en préfecture pour déclarer sa volonté d'entamer une procédure d'asile. La préfecture, après un premier entretien avec la personne, décide s'il s'agit d'une demande qui n'est pas a priori manifestement infondée. Si la demande n'est pas manifestement infondée, les agents de la préfecture vont vérifier à travers le système Eurodac que la personne n'a pas déposé une demande d'asile dans un autre pays d'Europe. Si ces premières conditions sont remplies, la préfecture oriente la personne primo – arrivante vers la « Plateforme Asile », qui, dans un premier temps, assiste le demandeur d'asile dans ses démarches administratives avant de l'orienter vers les structures d'hébergement.

« Il y a de personnes qui viennent directement du bateau, du camion et qui viennent d'abord ici. Ces personnes là, on les renseigne sur la procédure et sur ce qu'elles ont à faire, on leur explique qu'il leur faut une adresse administrative et on les oriente sur la Croix Rouge ou la CIMADE. On leur donne de sous pour qu'ils puissent faire de photos pour le dossier de la préfecture et on leur explique les démarches qu'il faut faire. Cela par rapport aux gens qui arrivent avant de passer par la préfecture. Cela concerne, peut – être un tiers, un quart des personnes accueillies. Les trois autres quarts, ce sont de personnes qui sont passées par la préfecture et la préfecture sait que, une fois que la demande d'asile est entamée, la personne doit venir nous voir. La préfecture distribue une plaquette aux demandeurs d'asile dans sept ou huit langues, je ne sais plus et elle leur dit de venir nous voir. A ce moment là, la personne arrive ici avec un papier de la préfecture qui est une Autorisation Provisoire de Séjours ou un rendez – vous préfecture. Donc la personne arrive ici et si elle a l'APS il y a un certain nombre de choses à faire. Très basiquement, on fait une fiche informatique où on transmet certaines données relatives à la personne, le parcours, l'état civil, l'histoire, les informations administratives, etc. Toujours très pratiquement, on donne une carte de bus pour qu'elle puisse se déplacer dans Marseille et, pour ses premières démarches, on lui donne de kits de la Croix Rouge. [...] Ensuite, on fait une demande d'entrée en CADA concernant la personne ou la famille. Donc, cela c'est un document que l'on transmet ensuite à la DDASS, puisque c'est la DDASS qui gère le dispositif des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile. Cette procédure concerne les personnes sous le statut régulier. Par rapport aux personnes en statut particulier qui sont donc sous statut prioritaire ou sous convocation du « blanc » et qui n'ont pas d'APS, depuis l'année dernière, elles ne peuvent pas avoir accès au dispositif d'hébergement. Dans un cas comme dans l'autre, on fait les premières démarches et, ensuite, en ce qui concerne la question de l'hébergement, s'il y a une APS, on transmet la demande à la DDASS et éventuellement, on contacte le 115 ou les dispositifs d'urgence en sachant que nous ne sommes pas prestataires. On transmet simplement l'information en ce qui concerne la famille. » [E2]

Au-delà des démarches administratives, la « Plateforme Asile » a une deuxième mission qui est de regrouper les actions concernant l'accueil des demandeurs d'asile. Pour cette raison, l'association, depuis sa création, a établi un partenariat officiel avec la plupart des associations ou des structures d'hébergement qui sont impliquées dans l'accueil des demandeurs d'asile. Plusieurs associations et Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile tiennent des permanences dans le cadre d'un partenariat officiel. L'association « Plateforme Asile » est qualifiée par ses salariés comme un lieu centralisateur de l'action concernant l'asile et, assez fréquemment, comme un médiateur entre les demandeurs d'asile et les structures d'hébergement

« Dans ce cadre, on a des coopérations avec toutes les associations qui travaillent sur l'asile. Alors, en ce qui concerne nos partenaires associatifs, c'est la CIMADE, la Croix Rouge Française, le SARA pour les juristes et aussi la sécurité sociale, l'ANAEM depuis un an, etc. C'est en fait un lieu ... comment je pourrais dire ça... centralisateur de la demande d'asile et, ce qui est intéressant, c'est qu'il y a des interventions des gens d'horizons différents et avec des sensibilités diverses. [...] On fonctionne avec des conventions de partenariat avec ses associations. Cela a commencé en fait au mi – juin 2004. Donc, c'est vrai que c'est une expérience très récente et qu'on n'a pas beaucoup de recul. Donc, ces conventions ont été signées au moment de l'ouverture. Il s'agit, à chaque fois, d'une convention avec chaque association : avec la sécurité sociale, avec la Croix Rouge, avec la CIMADE, avec le SSAE, l'ANAEM également. Et on doit signer aussi avec l'ADRIM pour les médecins. [...] En ce qui nous concerne, on assiste depuis qu'on est ouvert, à la Commission Locale d'Admission. Donc, on est à l'origine des demandes concernant l'entrée dans le dispositif des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile. Dans les commissions, c'est nous qui apportons la demande et la Commission qui apporte l'offre. Donc, souvent, on appelle ça un service marchand parce qu'on apporte les demandes et que les autres apportent les appartements. Alors, on est les médiateurs entre les personnes et les structures. Après, c'est vrai que chaque Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile gère ses problèmes particuliers avec ses propres travailleurs sociaux. Avant l'entrée, nous, on fait un diagnostic avec la famille ou la personne isolée et on essaie de repérer quelle est la problématique pour pouvoir la mettre en adéquation effective avec la proposition de logement. » [E1]

2) *Les associations bénévoles et militantes.*

Les associations bénévoles et militantes du droit d'asile travaillent étroitement avec la « Plateforme Asile » et avec des structures d'hébergement. Leur mission principale est d'établir la domiciliation administrative des personnes primo – arrivantes qui n'ont pas encore une adresse fixe. Parallèlement, elles travaillent sur l'accompagnement administratif des demandeurs d'asile qui n'ont pas accès aux Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile. Dans les faits, ces associations organisent aussi des actions militantes mais leur travail administratif par rapport à la demande d'asile n'est pas directement lié à ces actions. Nous allons examiner cette relation dans les chapitres suivants. Pour l'instant, on peut simplement dire que leur travail administratif s'inscrit

dans un cadre conventionnel avec l'Etat et avec les associations non militantes pour ce qui concerne la participation aux Commissions Locales d'Admission et à la Plateforme Asile.

Les associations bénévoles et militantes de la ville de Marseille travaillant sur la demande d'asile sont principalement la CIMADE, Amnistie Internationale, la Croix Rouge Française et Médecins du Monde. La plupart de ces associations constituent le « Réseau Régional Réfugiés » qui est également une plateforme et qui a pour mission, entre autres, la coordination du travail associatif par rapport au droit d'asile. Dans ce cadre les associations qui y participent, partagent les domaines de responsabilité.

« Pour vous donner une idée de notre travail, quand la personne arrive en préfecture, la préfecture lui donne une fiche qui concerne son dossier OFPRA. A ce moment, la préfecture lui demande une adresse de domiciliation pour lui envoyer son autorisation provisoire de séjour ou d'autres documents administratifs. A Marseille, il y avait deux associations qui assuraient la domiciliation des personnes primo – arrivantes, la CIMADE et la Croix Rouge, celle-dernière ne participant plus à cette activité actuellement. La personne est donc orientée par la préfecture vers la Plateforme Asile qui, à son tour, oriente les personnes primo – arrivantes vers le dispositif. La CIMADE qui a une permanence à la Plateforme Asile, donne une première domiciliation à ces personnes, ce qui fait que tout le courrier administratif est reçu par la CIMADE. Au moment où le courrier arrive, la personne doit remplir son dossier et se préparer pour la convocation OFPRA. C'est à ce moment qu'on intervient. Nous, Amnistie Internationale, nous avons une permanence à la CIMADE, chaque mardi, et nous sommes responsables de la constitution administrative du dossier. C'est – à – dire que l'on fait le récit de vie et qu'on remplit le dossier pour la convocation OFPRA et la convocation CRR. Comme je vous le disais tout – à – l'heure, notre domaine concerne l'accès aux droits et on travaille sur cela avec les demandeurs d'asile. » [E15]

Au-delà de cela, plusieurs associations de quartier travaillent avec les demandeurs d'asile mais leur action concerne un public plus large et non pas exclusivement la demande d'asile.

« En ce qui nous concerne, on a effectivement des relations et des partenariats très forts avec les différentes associations du secteur. On travaille sur de projets par rapport à la santé, à la précarité ; donc, le tissu quartier – arrondissement est important. Par exemple, les familles que l'on accueille n'ont pas le droit de travailler et elles sont très oisives. C'est donc important de travailler sur cela avec les associations, que ce soit des associations – religieuses de différentes obédiences ou autres - pour lutter contre cette oisiveté. Cela permet d'avoir plusieurs familles qui participent à des programmes de l'Armée du Salut. On travaille aussi avec une association qui fait de la gym sur le quartier, pour que ces personnes puissent continuer à s'occuper d'elles parce que c'est vrai que le temps d'attente de la demande est terrible quand on ne peut rien faire. Donc, l'implantation d'un tissu local est assez forte. » [E1]

2^{ème} Section : Les structures d'hébergement. Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile.

A Marseille, existent plusieurs Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile. Il s'agit de structures d'hébergement dont la mission est d'héberger et d'accompagner administrativement les demandeurs d'asile.

« On est un Centre d'accueil de demandeurs d'asile. On accueille ici des familles et des personnes isolées et on travaille sur leur hébergement et sur leur intégration. Alors, notre objectif est de donner un accompagnement global aux gens qui viennent ici. Moi, j'interviens au niveau de familles qui sont hébergées dans les appartements extérieurs qui se trouvent sur quatre arrondissements et je m'occupe de l'accompagnement social au niveau des enfants et des parents. Donc, cela peut être la scolarité des enfants ; ça peut être aussi l'accès à l'aide médicale ou encore l'accès au travail qui est un sujet important. » [E8]

Ces structures sont subventionnées pour la plupart par l'Etat, notamment par la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales et en partie par le Fonds Européen pour les Réfugiés. Dans la ville de Marseille, la plupart de ces structures ont été créées entre 1999 et 2003 et il s'agit d'un dispositif qui ne cesse de se développer.

« On a déjà ouvert d'autres structures, on a augmenté notre dispositif et donc c'est difficile à gérer. Au début, c'était une mission de la DDASS. Ensuite, la DDASS nous a confié la mission de trouver des appartements et c'est pour cela que depuis janvier 2000 on a ouvert le CADA. Donc, en 2000, on a ouvert le CADA avec 40 personnes et maintenant nous sommes 116. Donc, en 5 ans, on a triplé notre dispositif. » [E9]

« Notre structure a grandi et actuellement on est peut – être le plus grand Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile dans tout Marseille. On a à peu près 300 places y compris des places d'urgence et des places pour des réfugiés. Donc, l'objectif principal, c'est d'arriver à pérenniser cette structure. » [E10]

« Ce qui a évolué c'est le fait que l'on a augmenté notre capacité d'accueil. Notre centre a été créé en 2000 et en 2004, on a eu une subvention de la DDASS pour l'augmentation des places. Dans ce cadre, on a augmenté aussi notre effectif et on vient de doubler notre équipe. » [E5]

Une particularité des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, c'est le fait qu'ils ne sont pas des structures centralisées, c'est – à – dire que chaque Centre d'Accueil loue un certain nombre d'appartements dispersés dans le diffus marseillais et que les personnes qui y sont hébergées ne sont pas regroupées dans une structure unique.

« Petit – à – petit, c'est monté en charge et donc, actuellement, on a 54 chambres, qui sont des places CADA sur ce foyer et, dans le courant de l'année 2004, la DDASS nous a confié une mission supplémentaire qui concernait aussi l'accueil de familles. Donc, on a un agrément pour 60 places dans ce que l'on appelle le diffus, c'est – à – dire que les familles sont logées dans des appartements qu'on loue sur plusieurs arrondissements de Marseille. C'est vrai qu'on a essayé de louer dans le 15^{ème} parce que c'est plus facile pour nous du fait qu'on est ici mais, comme on avait du mal à trouver de logements ici, on a cherché dans 4 autres arrondissements mais en regroupant le plus possible sur le 15^{ème}. » [E6]

Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile varient en ce qui concerne leur taille. Sur Marseille, existent de grandes structures comme le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (SARA), le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile SONACOTRA ou le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ADRIM. Il s'agit de centres qui peuvent accueillir jusqu'à 350 personnes. En même temps, existent structures moyennes ou petites comme le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ALOTRA ou le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile AFOR, dont la capacité d'accueil ne dépasse pas les 30 – 40 personnes. Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ne sont pas des structures indépendantes. Ils sont rattachés à des associations préexistantes qui ont une plus longue histoire dans le domaine social et une présence permanente dans le paysage associatif marseillais. Nous reviendrons sur cet élément dans la suite de notre analyse.

« C'est l'association ALOTRA qui gère aussi des résidences « Stationnement des gens du voyage », des résidences pour les étudiants et pas mal de choses. Donc en 2003, par rapport au déficit de logement, d'hébergement pour les demandeurs d'asile et vu que les hôtels, l'hébergement en hôtel c'était fini, qu'on n'en voulait plus, la DDASS a demandé à ALOTRA d'ouvrir des logements pour créer un hébergement spécifique pour demandeurs d'asile. Ça c'est fait en décembre 2003. Moi, je suis arrivée aussi à cette époque à ALOTRA... » [E11]

Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile sont de structures complexes qui regroupent plusieurs services. Au-delà du domaine concernant les demandeurs d'asile, ils disposent de structures d'hébergement d'urgence pour les personnes primo – arrivantes et de logements pour les demandeurs d'asile qui viennent d'obtenir le statut de réfugié.

« Au – delà du CADA, on a un hébergement d'urgence qui s'appelle Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile et qui concerne les situations d'urgence par rapport aux personnes primo – arrivantes et un hébergement pour les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié qui s'appelle Centre Provisoire d'Hébergement. Donc, théoriquement, on peut héberger les personnes qui sont envoyées chez nous du début jusqu'à la fin de leur procédure. » [E5]

« ...il y a le secteur asile qui est un gros secteur avec trois dispositifs différents. Il y a l'HUDA, l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (j'y ai travaillé pendant dix mois). Cette structure concerne la population étrangère qui arrive dans le territoire, les primo-arrivants et il s'agit d'un premier hébergement temporaire. Ensuite, il y a le Centre d'Accueil des demandeurs d'Asile. Nous y accueillons 26 familles réparties sur trois travailleurs sociaux, deux à temps plein et un à mi – temps. Ensuite, il y a aussi une résidence sociale pour les demandeurs d'asile qui ont déjà obtenu le statut du réfugié ; on a rebaptisé ce secteur Centre Relais Insertion pour Réfugiés. Là, on a neuf appartements, donc neuf familles. » [E9]

Section 3^{ème} : Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié.

Le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié comprend de structures attachées aux Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile et des associations qui travaillent indépendamment dans ce domaine avec leurs propres structures comme, par exemple, l'association Evaluation Logement Initiative Altérité (ELIA). Les structures d'hébergement des Réfugiés statutaires sont étroitement liées avec les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile et elles font également partie de la Commission Locale d'Admission. De la sorte, elles participent pleinement au dispositif départemental et leur travail procède du travail des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile.

« Pour cette raison, l'Etat nous avait demandé de nous occuper de demandeurs d'asile qui viennent d'obtenir le statut de réfugié. Il nous a été dit qu'il y avait trois grosses associations à Marseille qui s'occupaient de demandeurs d'asile : l'ADRM, SARA et Habitat Pluriel Marseille. L'Etat a décidé de nous mettre en partenariat. On a signé une convention entre l'Etat, les associations et ELIA. Nous avons alors décidé, ces trois partenaires, l'Etat, les associations et nous que l'Etat devait s'engager pour trouver des appartements HLM pour ELIA parce que nous sommes agréés pour louer 50 appartements, c'est – à – dire héberger 200 personnes tous les ans... Donc, l'Etat a décidé de s'engager à trouver des appartements HLM, les trois associations dont je viens de parler, s'engageaient à nous proposer de familles qu'elles identifiaient, qu'elles sélectionnaient et ELIA se chargeait de trouver de logements, de les rafraîchir et de produire du travail social en lien avec les travailleurs sociaux de ces trois associations mais sous notre contrôle pédagogique. [E13]

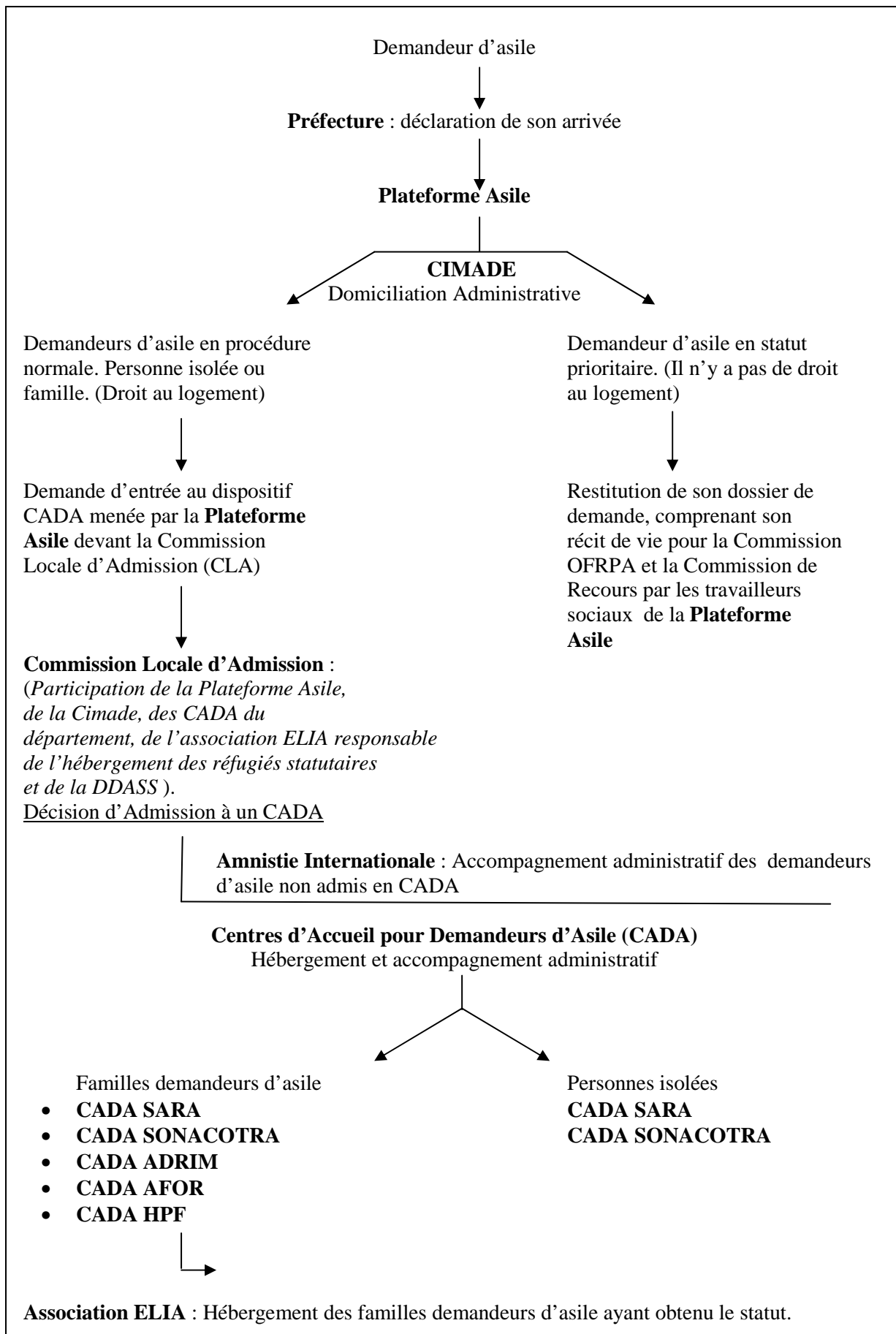
Les modes de fonctionnement de ces structures sont similaires à celles des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, c'est-à-dire qu'elles sont financées partiellement par l'Etat et notamment par la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales et partiellement par le Fonds Européen pour les Réfugiés. Leur dispositif constitué d'appartements indépendants est également dispersé dans le diffus marseillais.

Après avoir examiné l'inscription historique de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille et après avoir décrit le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile, nous envisagerons, dans la partie suivante, les effets de la variable européenne au sein de cet espace et la procédure de la mise en place d'un partenariat concernant la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local en nous attachant à repérer les logiques de la recomposition de l'espace d'action locale et du positionnement des acteurs autour de la variable européenne.

Tableau I. Présentation des structures d'accueil des demandeurs d'asile de la ville

| Nom d'association/établissement | Type d'établissement | Date de création | Fonctions/mission | Capacité d'accueil | Public accueilli |
|--|--|------------------|--|---|---|
| Association Plateforme Asile <i>3, bd de la Liberté 13001 Marseille</i> | Plateforme accueillant les demandeurs d'asile primo – arrivantes | 1 janvier 2004 | Accueil et orientation administrative des personnes primo – arrivantes en demande d'asile. Constitution du récit OFPRA pour les demandeurs d'asile en statut prioritaire | - | Toute personne primo – arrivante en demande d'asile |
| CADA SONACOTRA <i>135, chemin de la Commanderie 13015 Marseille</i> | Centre d'accueil pour demandeurs d'asile | 1 janvier 2001 | Hébergement et accompagnement administratif des demandeurs d'asile | 120 places (places CADA, places d'hébergement d'urgence, places d'hébergement spécifique) | Personnes isolées, familles |
| CADA ADRIM <i>38, bd de Strasbourg 13003 Marseille</i> | Centre d'accueil pour demandeurs d'asile | 1 janvier 2001 | Hébergement et accompagnement administratif des demandeurs d'asile | 60 places (places CADA, places d'hébergement d'urgence, places d'hébergement spécifique) | Familles |
| CADA SARA <i>23, rue François Simon 13003 Marseille</i> | Centre d'accueil pour demandeurs d'asile | 1 janvier 2001 | Hébergement et accompagnement administratif des demandeurs d'asile | 350 places (places CADA, places d'hébergement d'urgence, places d'hébergement spécifique, places pour les réfugiés statutaires) | Personnes isolées, familles |
| CADA ALOTRA <i>35, bd Daniel Casanova 13014 Marseille</i> | CHRS spécialisé aux demandeurs d'asile | 1 janvier 2004 | Hébergement et accompagnement administratif des demandeurs d'asile | 9 places CADA | Familles |
| CADA AFOR <i>80, rue d'Aubagne 13001 Marseille</i> | CHRS spécialisé aux demandeurs d'asile | 1 janvier 2004 | Hébergement et accompagnement administratif des demandeurs d'asile | 9 places CADA | Familles |
| CADA HPF <i>15, rue Honnorat 13003 Marseille</i> | CHRS spécialisé aux demandeurs d'asile | 1 janvier 2001 | Hébergement et accompagnement administratif des demandeurs d'asile | 50 places (places CADA, places pour les réfugiés statutaires) | Familles |
| Association ELIA <i>1, rue Saint – Ferréol 13001Marseille</i> | CHRS spécialisé aux réfugiés | 1 janvier 2004 | Hébergement des réfugiés statutaires | 50 places | Familles |
| Association Amnistie International <i>159 boulevard de la Libération 13001 Marseille</i> | Association bénévole | 1989 | Constitution du récit de l'OFPRA et de la CRR pour les demandeurs d'asile hors dispositif CADA | - | Tout demandeur d'asile hors dispositif CADA |
| Association Cimade <i>8 bis rue Cathala 13002 Marseille</i> | Association bénévole | 1939 | Première domiciliation, domiciliation administrative et accompagnement administratif des demandeurs d'asile hors dispositif CADA | - | Tout demandeurs d'asile |

Tableau II. La structuration du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile



Deuxième Partie.

L'EUROPE AU LOCAL. LA NEGOCIATION DE L'EUROPE ET LA MISE EN PLACE D'UN PARTENARIAT AU SEIN DE L'ESPACE D'ACTION LOCALE CONCERNANT L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.

Jusqu'aux années 90, les approches dominantes concernant la question de la procédure de l'europanisation ont été placées dans une perspective qui visait à expliquer le changement concernant les politiques publiques par le haut. C'est – à – dire en apercevant les normes européennes comme des normes superposées sans prendre en considération les différentes interprétations qu'elles subissent par les acteurs concernés par leur mise en place. Les dernières années, ont été marquées par un renversement de perspective qui invite à intégrer les normes européennes par le bas, c'est – à – dire en se plaçant du point de vue des acteurs qui, bien qu'ils ne participent pas à l'élaboration des normes européennes, sont ceux à qui elles sont soumises et qui les utilisent.⁷² Dans ce cadre, au sein de la deuxième partie de notre analyse nous allons nous intéresser aux modifications qu'entraîne la variable européenne sur l'espace local et sur la configuration de ses acteurs.

L'Europe agit ici comme une variable exogène qui se mêle avec des éléments endogènes de l'espace local. Cette interaction est à l'origine du changement du tissu local dans lequel la variable européenne s'inscrit. En ce qui concerne notre étude de cas, nous allons nous intéresser aux positionnements des acteurs locaux autour de la variable européenne et notamment, nous allons examiner l'impact de cette variable à travers la mise en place d'un partenariat généralisé au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

La deuxième partie de notre analyse se compose de deux chapitres : le premier s'intéresse à la question de la mise en place d'un partenariat généralisé au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile et le second essaie de répondre à la question concernant les logiques du positionnement des acteurs dans cet espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

Préalablement, il nous paraît important de prendre certaines précautions méthodologiques concernant l'impact de la variable européenne au niveau local et la variable européenne elle – même.

72. Claudio M. Radaelli. « Europeanisation : Solution or Problem ». European Integration online Papers (EIoP), Vol. 8. No 16. 2004. pg 2 – 4

La politique européenne en matière d'asile ne peut pas être aperçue comme une politique achevée et complète. Il s'agit d'une politique en transformation continue. Dans ce cadre, les normes européennes concernant l'accueil des demandeurs d'asile sont récentes et surtout en pleine élaboration. Un exemple illustrant cette situation peut être le fait que les objectifs de la politique européenne en matière d'asile, tels qu'ils étaient définis au sein du Conseil Européen de Tampere sont partiellement reformés au sein du programme pluriannuel dit « de la Haye », qui n'est non plus l'étape finale de la mise en place d'une politique commune en matière d'asile.⁷³

Ce fait nous oblige à prendre certaines précautions méthodologiques, car les normes européennes dont l'impact qu'on est supposé examiner au niveau local sont, d'une part, extrêmement récentes et, d'autre part, ne sont pas stables. Pour que le concept de l'eupéanisation par le bas puisse être applicable à notre terrain, il faut prendre en considération une autre variable dont l'impact ne peut pas être négligeable au niveau local, la variable nationale qui fait que les normes européennes concernant l'accueil des demandeurs d'asile ne sont pas directement superposées au niveau local. Dans notre cas, l'Etat est le responsable de la transmission des normes européennes au niveau local, c'est – à – dire que les acteurs locaux n'interagissent pas directement avec les institutions européennes mais qu'ils interagissent surtout avec l'Etat qui est leur référentiel direct.

Un exemple illustrant cette réalité peut être le fait que le financement d'une structure d'accueil pour demandeurs d'asile à travers le Fonds Européen pour les Réfugiés passe d'abord par une négociation avec les organes de l'Etat et, notamment, avec la DDASS. La DDASS est chargée d'estimer dans un premier temps le bien fondé du dossier de demande, dossier qu'elle transmet ensuite au Fonds Européen pour les Réfugiés. Le jugement de la DDASS peut être crucial pour une demande de financement européen et, à plusieurs reprises, ce jugement est considéré par les acteurs comme raison de non financement.

73. « La deuxième phase de la mise au point d'une politique commune dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières a débuté le 1er mai 2004. Elle devrait reposer sur la solidarité et la répartition équitable des responsabilités qu'elle implique, y compris ses incidences financières, et sur une coopération pratique plus étroite entre les États membres: assistance technique, formation, échange d'informations, contrôle de la mise en oeuvre et de l'application appropriées et en temps opportun des instruments, ainsi que poursuite de l'harmonisation des législations ». Le programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE 16054/04 JAI 559, Bruxelles, le 13 décembre 2004

« Cinquante pour cent de notre financement, concernent le Fonds Européen pour les Réfugiés en matière de premier accueil des demandeurs d'asile et d' aide au voyage. On a fait une demande validée par la DDASS et par le Ministère des Affaires Sociales. La DDASS met toujours son avis sur le dossier. C'est vrai que même s'il s'agit un programme européen, la procédure est extrêmement centralisée. Il faut faire monter la demande par le biais de l'Etat » E1

« Nous, on avait un projet d'accueil de personnes isolées, mais qui semblait un petit peu lourd à la DDASS. On a donc voulu faire appel au Fonds Européen pour les Réfugiés, mais il y avait trop de changements à la fin de l'année et c'est resté un petit peu comme ça, dans un couloir ». E11

« La DDASS nous a suggéré l'idée que, dans la mesure où elle ne pourrait nous financer que jusqu'à la fin juillet, il serait peut – être intéressant pour nous de demander de l'aide au Fonds Européen pour les Réfugiés. On a donc fait un dossier où on valorisait le travail que nous faisons. Il se trouve que justement cela tombait bien dans le créneau du Fonds Européen, en ce qui concerne les associations qui mettent tout en œuvre pour la durabilité de l'insertion et on espère pouvoir être retenu dans ce cadre là ». E13

La conséquence de cette forte implantation de la variable nationale dans l'interaction entre le supranational et le local est le fait qu'à plusieurs reprises dans le référentiel des acteurs locaux la variable nationale et la variable européenne constituent la même source de contraintes.

« En ce qui concerne nos pratiques on n'a pas de contacts directs avec l'Europe. On a de rapports réguliers avec la DDASS qui nous suit dans nos pratiques de manière très étroite. On a un carnet de bord destiné à la DDASS qui concerne aussi bien les logements que nous louons que les familles que nous hébergeons ou celles qui sont sur la liste d'attente. Effectivement, notre dispositif s'intègre dans le schéma départemental de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. On fait partie d'une chaîne et, dans ce cadre, on est obligés de faire de bilans réguliers à destination de la DDASS mais aussi à destination des autres dispositifs que ce soit les centres d'accueil des demandeurs d'asile ou d'autres structures de ce domaine ». E14

Ceci peut aussi être illustré par le fait que dans le discours des acteurs la distinction entre la variable européenne et la variable nationale peut ne pas être toujours claire.

« Nicolas Sarkozy en décembre 2003, a anticipé la directive de 29 avril 2004 concernant la détermination du statut de réfugié et de toute autre protection. Il avait déjà intégrée la notion de la protection subsidiaire, la notion des régions sûres. Bon. C'est la première fois que la France pose une

directive avant qu'elle existe. En ce qui concerne cette loi, elle l'a posée avant d'y être obligée. Il y a aussi la directive de 2003 concernant les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile ». E4

« Elle n'est pas d'imposition directe. Il y a des décrets qui traitent les questions relevant de cette directive, par exemple, le droit de travailler. Il y a aussi une circulaire concernant les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile. Cette directive est très générale et chaque Etat a une très grande marge de manœuvre » E4

« Oui, même si il y a des différences de modalités, je pense que la France et l'Europe sont sur la même voie. Il y a des modèles comme celui de la Belgique et je crois qu'on va vers un modèle comme ça. Ces circulaires qui viennent de paraître qui nous incitent à précipiter le travail de sortie des déboutés. Il faut donc mettre tout en œuvre pour que les demandeurs d'asile sortent des CADA. Il est aussi question d'installer un bureau de police et on ne sait pas trop comment ça va se passer ; mais bon, c'est vrai que c'est très délicat le rôle des travailleurs sociaux ... et si on a un agent de l'Etat... On n'est pas là pour faire le travail de la police, ou alors c'est le rôle du travailleur social qui est remis en cause... Toute cette législation européenne, enfin, nous oblige à changer notre façon à travailler parce que on est quand même obligé de la suivre, même si on a un certain degré d'autonomie. Les CADA sont des établissements gérés par l'Etat, alors on est obligés de faire appliquer la législation européenne. C'est vrai que les directives arrivent à travers l'Etat français et, comme la législation française correspond à la législation européenne, la législation nationale et les directives européennes sont en concordance. » E11

Dans ce cadre, pour une meilleure compréhension des impacts de la variable européenne sur notre terrain marseillais, il faut prendre en considération le fait que l'Etat est fortement associé à la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile. Le changement généré par la variable européenne devient de plus en plus visible et de plus en plus direct au moment où l'Etat se désengage du leadership de la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et, notamment, après une réforme administrative de 2005. Dans le cadre de cette dernière réforme, un nouveau collectif concernant la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile se met en place, inspiré d'une logique de gestion plus verticale, dans lequel le rôle de l'Etat est limité à la supervision du collectif.

Dans ce cadre, dans le premier chapitre de la présente partie, nous allons examiner la procédure de mise en place d'un partenariat au sein de l'espace local, ses transformations et son aboutissement par la mise en place d'un nouveau collectif de co – pilotage concernant la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local. Dans le deuxième chapitre, nous nous interrogerons sur le positionnement des acteurs locaux autour de la variable européenne et sur la structuration de l'espace d'action locale.

CHAPITRE I

La procédure de la mise en place d'un partenariat généralisé au sein du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile.

La description de la procédure de la mise en place d'un partenariat est essentielle pour la compréhension de l'évolution d'une politique publique, en l'occurrence de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, dans le cadre d'une procédure d'europanisation par le bas. Le rôle du partenariat dans cette procédure est central et l'appréhension de ses modes de diffusion peut permettre une meilleure explication du contexte local et son interaction avec la variable européenne.

Dans le cadre de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille, la procédure de la mise en place d'un partenariat interassociatif peut être comprise dans un premier temps en termes de coordination de l'action concernant l'accueil des demandeurs d'asile. L'objectif de ce chapitre est de repérer les lignes de la procédure de la mise en place de ce partenariat, afin de comprendre d'une part la logique de diffusion de ses normes et de l'autre, son interaction avec la variable européenne.

Section Première : 1^{ère} démarche décentralisatrice. Renforcement de la Commission Locale d'Admission du département sous le leadership de la DDASS.

Après la forte augmentation du nombre des demandes d'asile au début des années 90 et la crise de logement qui a suivi, l'Etat a mis en place une réforme concernant la réorganisation du Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile, dont la capacité d'accueil a été considérablement renforcée. Dans ce cadre, pour le département des Bouches – du - Rhône, un département particulièrement touché par cette augmentation, la réforme prévoyait la création de 406 places en CADA et AUDA et 500 en hébergement spécifique financé par la DDASS.⁷⁴

74. Magalie Santamaria, L'accueil dans les Bouches – du – Rhône : Une Sortie de la crise liée à la disparition de l'asile territorial, in Forum Réfugiés Rapport 2005. pg 82 – 83

Dans ce cadre, la réorganisation du Dispositif national d'Accueil s'inscrivait dans une volonté exprimée par le haut, c'est – à – dire par l'Etat et qui visait à une coordination de l'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile et qui dans un contexte plus large est conforme à la volonté de harmonisation des politiques nationales d'accueil au sein de l'Union Européenne.

Cette réforme a conduit à la mise en place en 1999, d'un partenariat local avec son organe institutionnel, la Commission Locale d'Admission (CLA). Le rôle de la Commission Locale d'Admission est de gérer au niveau départemental les demandes d'entrée dans le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile qui comprend désormais Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), Hébergements d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA), et Centres Provisoires d'Hébergement pour les réfugiés statutaires (CPH) et dans ce cadre d'augmenter l'efficacité globale de chaque dispositif.⁷⁵

Effectivement, cette volonté d'implantation du partenariat par le haut a trouvé un terrain fécond dans la ville de Marseille où la tradition associative concernant l'accueil des demandeurs d'asile est inscrite dans une forte continuité historique. Dans ce cadre, le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile intègre cette dimension partenariale entre les différents acteurs de la politique d'accueil sans laquelle serait impossible une coordination de l'action.

La Commission Locale d'Admission constitue l'organe institutionnel du partenariat local néanmoins, dans le cas de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille, le partenariat ne peut pas être compris de façon unidimensionnelle. Il ne peut donc pas être décrit simplement comme un échange direct entre l'Etat et les responsables de la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au sein de la Commission Locale d'Admission du département. Au contraire, il s'agit d'un partenariat à plusieurs niveaux, composé par plusieurs noyaux et qui reflète la complexité de l'espace d'action locale, complexité toujours inscrite dans la continuité historique de la tradition associative marseillaise.

Au sein de cet espace on peut trouver des éléments à vocation hétéroclite et des configurations diverses qui reflètent la structuration de la Commission Locale d'Admission : éléments de l'action militante dont les traces remontent jusqu'aux années 30, des éléments plus récents d'un caractère plus technocratique avec une vision du droit d'asile plus juridique ou encore des éléments de la présence étatique à quoi s'ajoutent les contraintes imposées par la variable européenne.

75. Auparavant, les textes prévoyaient 75% d'admissions nationales et 25% d'admissions locales. Désormais, il s'agit donc d'une gestion largement régionale et déconcentrée. Cela a des conséquences sur la structuration des espaces d'action locale dans la mesure où les responsables locaux de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et les structures d'accueil, ont désormais la possibilité de gérer la majorité du dispositif local au niveau des Commission Locales d'Admission sans être directement subordonnés à l'Etat. Il s'agit d'une évolution de la politique d'accueil des demandeurs d'asile qui élargit le champ d'action des responsables locaux.

Pour cette raison et pour la meilleure compréhension de la configuration partenariale de la Commission Locale d'Admission, il est essentiel de comprendre les différentes nuances du partenariat au sein de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile.

1) Le partenariat au sein du secteur associatif – militant.

La première configuration partenariale au sein de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile vient du secteur associatif militant. Il s'agit d'un partenariat entre les associations militantes, concrétisée par la mise en place d'une plateforme associative, le « Réseau Régional Réfugiés ». L'intérêt de la description de cette configuration partenariale associative militante, consiste en la compréhension du mécanisme de légitimation de la figure de l'expert – militant comme représentant de l'espace d'action militante de la ville dans le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile et notamment dans son organe la Commission Locale d'Admission. ⁷⁶

Les associations qui constituent le noyau de cette plateforme sont la CIMADE dont le rôle est central, Amnistie Internationale et jusqu'à dernièrement la Croix Rouge. Autour de ces associations, existent plusieurs associations de plus petite taille dont le rôle est périphérique. C'est – à – dire qu'elles participent aux événements collectifs, organisés par le Réseau Régional Réfugiés mais pas à leur création ou à leur coordination. En d'autres termes, la configuration du secteur associatif militant concernant l'accueil des demandeurs d'asile peut être comprise comme d'une part un noyau de certaines associations au sein duquel la répartition des activités est tout – à – fait rationnelle, où les activités sont distribuées selon des compétences de chacun et d'autre part d'une base associative plus large qui peut être comprise comme la base de reproduction de l'action militante.

« Amnistie Internationale Marseille participe au Réseau Régional Réfugiés qui est un réseau qui regroupe plusieurs associations de la ville. On travaille notamment avec la CIMADE, Médecins du monde et on travaillait aussi avec la Croix Rouge. Pour vous donner une idée de notre travail, quand une personne arrive en préfecture, la préfecture lui donne une fiche qui concerne son dossier OFPRA.

76. Magalie Nonjon, « Professionnels de la participation : Savoir gérer son image », in *Militantismes Institutionnels, Politix* Volume 18 – n. 70/2005 p. 102

A ce moment, la préfecture lui demande une adresse de domiciliation pour lui envoyer son autorisation provisoire de séjour ou d'autres documents administratifs. A Marseille il y avait deux associations qui s'occupaient de la domiciliation aux personnes primo – arrivantes, la CIMADE et la Croix Rouge. La Croix Rouge ne participant plus à cette activité, il ne reste plus que la CIMADE. Donc, la personne est orientée par la préfecture vers une association, la Plateforme Asile qui oriente les personnes primo – arrivantes vers le dispositif. Donc, la CIMADE qui a une permanence dans cette association, donne une première domiciliation à ces personnes et tout le courrier administratif est reçu par la CIMADE. Au moment où le courrier arrive, la personne doit remplir son dossier et se préparer pour la convocation OFPRA C'est à ce moment qu'on intervient. Nous avons une permanence à la CIMADE, chaque mardi, et nous sommes responsables de la constitution administrative du dossier, c'est – à – dire qu'on fait le récit et qu'on remplit le dossier pour la convocation OFPRA et la convocation CRR. Comme je vous disais tout – à – l'heure, notre domaine concerne l'accès aux droits et on travaille à cela avec les demandeurs d'asile. » E15

Les associations constituant le noyau de l'organisation militante de la ville et notamment la CIMADE, sont généralement chargées de deux responsabilités majeures. D'une part participer au dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile et à la Commission Locale d'Admission en tant que responsables de la première domiciliation des demandeurs d'asile primo – arrivants et, d'autre part, organiser et coordonner l'action militante autour des questions concernant le droit d'asile. Dans le cadre de cette deuxième activité, ces associations organisent des événements collectifs à travers lesquels les pratiques militantes se diffusent et se produisent.

Nous avons assisté à deux reprises aux événements collectifs dans les locaux du « Réseau Régional Réfugiés ». Il s'agissait d'un événement majeur, la « Semaine pour le droit d'asile »⁷⁷ et d'une réunion collective concernant le Code d'entrée et de séjour des étrangers⁷⁸ qui venait d'être élaboré par le Ministère de l'Intérieur et d'être discuté à l'Assemblée Générale.

Le premier événement collectif, la « Semaine pour le droit d'asile », l'événement le plus important de l'année, est organisé par le Réseau Régional Réfugiés. A cet événement collectif, participent des associations militantes des autres pays européens et toutes les associations intéressées aux questions d'asile de la ville.

Cet événement a été marqué par une forte implication émotionnelle du public dont la présence en termes de nombre était considérable, avec les interventions des demandeurs d'asile qui pleuraient en témoignant leur histoire personnelle, la diffusion des documents frappants, etc. Le deuxième événement, dont l'objectif était de trancher une ligne d'action contre le texte de loi concernant le Code d'entrée et de séjour des étrangers les pratiques s'inscrivaient dans la même logique. Un discours émotionnel mais plus énergique et qui visait à la mobilisation et à l'action.

77. La semaine pour le droit d'asile a eu lieu du 25 au 29 janvier 2006 aux locaux du Réseau Régional Réfugiés

78. La réunion concernant le Code d'entrée et de séjour des étrangers a eu lieu le 17 février 2006 dans les locaux du Réseau Régional Réfugiés

Dans les deux cas, le rôle principal était tenu par les délégués de la CIMADE. En ce qui concerne leur discours, on pouvait y trouver des éléments de nature juridique, la maîtrise du langage technique en même temps qu'une connaissance des questions administratives extrêmement profonde.

« En 1991, des associations organisaient des Assises sur le Droit d'asile, estimant que le Droit d'asile était en danger. Presque 15 ans après, nous constatons tous que la situation s'est encore détériorée. Les législations violent légalement les principes et l'exercice du droit d'asile. Dans notre pratique quotidienne, nous sommes témoins de cette régression qui a pour objectif de limiter, d'entraver la liberté de demander l'asile. La CIMADE propose un accueil et un accompagnement pour les demandeurs d'asile qui arrivent et doivent sans tarder engager la procédure administrative de leur demande d'asile. Cet accueil est réalisé à Marseille avec Amnistie Internationale. Je vais présenter quelques aspects du parcours que doit engager le réfugié dès son arrivée en France. La première démarche que le réfugié doit entreprendre est de se rendre à la préfecture pour faire enregistrer sa demande. Il devra présenter ses documents d'identité, une adresse de domiciliation ou d'hébergement et 4 photos d'identité. La préfecture va procéder à l'identification de la personne et va vérifier si elle n'a pas été identifiée par un autre Etat de l'Union Européenne en application du règlement Dublin II. Cette vérification se fait grâce au système ou fichier Eurodac et à partir de la prise des empreintes digitales. La préfecture de Marseille est reliée à ce fichier qu'elle peut interroger en permanence pour traiter la demande d'admission dans l'heure qui suit. Ainsi, nous avons constaté depuis juin 2004 que le réfugié n'est plus mis sous convocation, mais repart de la préfecture avec le dossier OFPRA qu'il va devoir constituer et transmettre à l'Office dans un délai de 21 jours. Il reçoit une autorisation provisoire de séjour d'une validité d'un mois si le contrôle n'a rien signalé. Par contre, lorsque le réfugié est déjà inscrit au fichier, la préfecture engage une demande de réadmission auprès des autorités du pays qui aura procédé à son identification... » 79

En même temps, on peut repérer, de la part de ces responsables, l'écart entre un discours directement technique, politique et un discours directement émotionnel. Dans ce cas, le discours peut être indirectement politique ou émotionnel et conformément à la position de Boltanski et Chiapello « ...enthousiaste, impliqué, flexible, adaptable, polyvalent, évolutif...donneur de souffle, fédérateur d'énergies, impulseur de vie, de sens et d'autonomie... » 80

« Pourtant nous, personnes et associations d'accueil et de solidarité avec les réfugiés, nous constatons qu'être demandeur d'asile en France est synonyme du plus grand dépouillement, tant matériel que psychologique. Pourquoi ? Au nom de quelles valeurs, peut-on traiter des personnes comme des sous-citoyennes ? L'hospitalité nous rappelle Claude Lévi – Strauss, est l'acte et la valeur fondatrice de toute société humaine.

79. Extrait du discours de la déléguée de la CIMADE, Mme Françoise Rocheteau qui a été prononcé au sein de la « Semaine pour le droit d'asile » et qui a été repéré de notre part par le compte rendu de l'événement.

80. Boltanski L., Chiapello E., Le nouvel esprit du capitalisme, Paris Gallimard, 1999, p. 172 – 173.

A plus forte raison, l'accueil dans la dignité de tout demandeur d'asile est – il fondamental comme acte de sauvegarde de l'humanité comme réalité et comme principe... En 1966, Bertrand Russel a mis en place un tribunal pour examiner la plainte du peuple vietnamien concernant les crimes de guerre contre l'humanité commis par l'armée des Etats – Unis. Il déclarait alors : « *Bien que cette tâche ne nous ait pas été confiée par une autorité constituée, nous en avons pris la responsabilité dans l'intérêt du genre humain* »... S'inspirant de cette tradition démocratique, le Réseau Régional Réfugiés a aujourd'hui la modeste ambition d'instruire le procès des politiques publiques... » 81

Effectivement, la figure de l'expert militant est repérable dans le cas des responsables de la CIMADE. Cette figure est également reconnue par les militants eux – mêmes qui se reconnaissent, notamment, la légitimité, en tant que militants – experts de négocier avec l'Etat et avec des autres partenaires au sein de la Commission Locale d'Admission à travers la procédure de légitimation que l'on vient de développer.

« Effectivement, on a de contacts avec plusieurs associations mais l'Amnistie Internationale coopère notamment avec la CIMADE. On travaillait aussi avec la Croix Rouge mais on ne travaille plus avec elle parce que on ne fonctionne pas de la même façon et parce qu'on n'a pas la même vision du réfugié. Eux, ils sont un peu plus rigides par rapport à la réglementation... Mais au delà de cela, c'est vrai que nous, on passe par la CIMADE qui a une présence continue dans le domaine de l'asile. On participe aussi au Réseau Régional Réfugiés, mais on est confinés dans le récit et dans la rédaction du dossier OFPRA. » E15

81. Extrait du discours du délégué de la CIMADE, M. Jean – Pierre Cavalié, prononcé à l'occasion de la « Semaine pour le droit d'asile » et figurant dans le compte rendu de l'événement.

2) *Le partenariat au sein des structures d'accueil des demandeurs d'asile.*

Une deuxième configuration partenariale importante au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile concerne les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile. Dans ce cas, on est dans une logique partenariale plus rigide qui vise directement à la mise en coordination de l'action concernant l'accueil des demandeurs d'asile. Ce partenariat se concrétise avec la mise en place des actions communes, cofinancées parfois par l'ensemble des structures d'accueil des demandeurs d'asile.

« Il y a des cours d'alphabétisation, par exemple. Certains CADA prêtent leurs locaux et il y a un financement en commun en ce qui concerne les salariés. Donc, on travaille ensemble dans tous les domaines où on le peut. Aussi, nous l'ADRIM, on met à la disposition de tous les CADA, nos traducteurs et toutes les demandes de traduction sont centralisées ici. Donc, en ce moment notre partenariat est officialisé et on a signé avec les CADA des conventions qui concernent tous les domaines de notre coopération. »E12

Au – delà de ces actions, la configuration partenariale se concrétise au sein des réunions collectives concernant la mise en commun des informations notamment sur des questions juridiques et géopolitiques. Les responsables de la transmission de ces informations sont essentiellement des juristes.

« Le dispositif asile du département des Bouches du Rhône est bien constitué. Il y a à peu près une dizaine de CADA qui se rencontrent dans plusieurs lieux. On se rencontre lors de réunions concernant la géopolitique, les questions législatives et réglementaires ou pour arrêter décisions internes par rapport à notre travail. A ce dispositif, participe aussi la Plateforme Asile. Le projet commun est de mettre en réseau toutes ces personnes pour que les informations circulent, surtout quant à la réglementation. Existe aussi la Commission Locale d'Admission dirigée par la DDASS, et nous avons également un contrat avec la Caisse des Allocations Familiales. Bref, il y a un réseau qui se constitue à Marseille, ce qui est assez intéressant. On est les uns à côtés des autres, on travaille ensemble et on échange des pratiques. » E4

« En ce qui concerne mon domaine, on a créé avec les autres CADA un petit réseau pour pouvoir avoir un fonctionnement cohérent par rapport au cadre législatif. Donc, dès qu'il y a une question d'interprétation ou une question juridique, on m'appelle. Moi, j'organise une fois par mois une réunion collective où on échange des informations et où on discute les problèmes auxquels on fait

face. Cela nous permet aussi de nous connaître et de travailler tous ensemble sur les problèmes actuels. »E5

« En même temps, je suis chargé de l'appui juridique des autres associations de Marseille parce que, à part l'ADRM, les autres associations n'ont pas de juristes. Donc, lorsque il y a des questions juridiques sur les textes ou par rapport à la procédure, elles m'appellent pour avoir des informations. Au-delà, j'organise aussi de réunions collectives consacrées à la géopolitique et à des questions juridiques. Dans ce cadre, on essaie d'avoir une définition commune par rapport à nos responsabilités et par rapport aux textes pour faire un travail plus cohérent au niveau du département. Donc, les autres associations m'appellent quand il y a des questions sur de cas difficiles, sur les motifs de rejet etc. »E5

Cette action de coordination institutionnelle est considérée comme utile par plusieurs personnes interrogées qui travaillent par les structures d'accueil des demandeurs d'asile dont la connaissance sur des questions juridiques ou techniques est considérée par eux – mêmes comme insuffisante. De même, les réunions de travail et d'information régulières permettent la diffusion des logiques partenariales au sein des structures d'accueil pour demandeurs d'asile et cela constitue une pratique courante qui est en plusieurs reprises fortement valorisée par les acteurs eux – mêmes à travers leur discours.

« La demande d'asile, c'était quelque chose que je ne connaissais pas du tout. Ce que je vois par rapport à ces évolution, par rapport à cette loi et ses applications, c'est que je dirais tout – à – l'heure sur la réduction du temps de la procédure de la demande d'asile. L'Etat souhaite que la procédure se passe de plus en plus rapidement. Pour moi ça c'est l'évolution principale... A ce moment, ce que l'on voit souvent, c'est le fait que pour les personnes déboutées qui arrivent au bout de la procédure, la pratique du réexamen est récurrente. Donc, ça c'est pour nous une nouveauté. En plus se qui rend notre travail encore plus difficile c'est l'interprétation différente des textes...Les Commission Locales d'Admission sont un lieu où tous les CADA du département essaient de faire un travail cohérent et donc par rapport à l'interprétation des textes et notre fonctionnement on travaille ensemble à ce niveau là. » E6

« Après, en ce qui concerne les autres CADA, on se rencontre régulièrement au SARA dans le cadre de réunions sur la géopolitique et la législation. En ce qui me concerne, ça fait un an que je suis ici et je commence petit à petit à connaître le gens. On essaie de travailler ensemble, les collègues des autres CADA essaient de m'aider lorsque j'ai un problème par rapport aux dossiers ou si j'ai de questions sur la législation. C'est vrai que je ne suis pas formé par rapport à ce travail et ça me pose énormément de problèmes parce que la demande d'asile est quelque chose très particulier que l'on n'apprend pas à l'école donc si on n'est pas sur le terrain ou si on ne fait pas un mémoire sur le sujet, on ne connaît pas forcément toutes les choses. Alors, sur ce niveau le réseau marche bien, personnellement, j'ai certains interlocuteurs sur lesquels je peux compter et puis petit à petit, j'essaie d'apprendre des choses. Généralement, je qualifierais notre relation équilibré, il n'y a pas de rivalité et on travaille ensemble ». E7

La diffusion des normes partenariales peut aussi être illustré par l'émergence de nouvelles structures associatives dont l'objectif est justement d'institutionnaliser le partenariat et la négociation dans l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile. La création de la « Plateforme Asile » peut être une illustration de cette diffusion des logiques partenariales. L'association a été créée en 2004 dans l'objectif de devenir un lieu centralisateur permettant une coordination directe de l'action concernant l'accueil des demandeurs d'asile, entre toutes les structures et associations, qu'elles soient militantes ou Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile.

« En ce qui nous concerne, on assiste depuis notre création à la Commission Locale d'Admission ; donc, on est à l'origine des demandes CADA. Dans les commissions, c'est un peu nous qui apportons la demande, la commission apportant l'offre. Souvent, on appelle donc cela un service marchand parce qu'on apporte les demandes et que les autres apportent les appartements. » E1

« Par volonté et par obligation aussi. La Plateforme, à l'origine, a été créée justement pour fédérer, entre guillemets, ces associations. On est dans le centre du dispositif puisque nous accueillons toutes les personnes au début de la procédure et après en fonction du type de demande que l'on a à faire, on les oriente. Pour la première domiciliation, à la Croix Rouge ou à la CIMADE, pour le récit à la Croix Rouge ou à la CIMADE également, pour les questions de santé, c'est Médecins du Monde et Médecins Sans Frontières. Il y a une espèce de tissu associatif autour de nous qui permet d'orienter la personne sur le service adapté à ses besoins». E2

Dans ce cadre, la procédure de diffusion d'un modèle partenarial peut être comprise de manière réciproque. D'une part, la logique partenariale locale, mise en place avec la création de la Commission Locale d'Admission en 1999 a été généralisée et diffusée dans l'ensemble de l'espace d'action locale. La Commission locale d'Admission a déclenché une logique partenariale qui a été diffusé au niveau local. De l'autre, la Commission Locale d'Admission reflète elle – même un espace historiquement complexe dans lequel certains éléments du partenariat actuel sont l'héritage d'une forte continuité et s'inscrivent dans une forte tradition associative préexistante de la mise en place de la Commission Locale d'Admission. Il s'agit de deux aspects d'une procédure de généralisation de la logique partenariale qui est désormais fortement valorisée par les acteurs et constitue un élément de « grammaire commune » 82 dans leur langage.

82. Claudio M. Radaelli, « Europeanisation : Solution or Problem », European Integration online Papers, vol. 8, n. 16, 2004, p. 14

« Depuis 1999, je travaillais à l'époque à la Croix Rouge Française et donc on a mis en place des commissions avec tous les CADA, les CPH, les hébergements d'urgence et les associations qui travaillaient sur l'humanitaire et donc là petit à petit, on a appris à se connaître et on a commencé certaines choses en commun. Il y a aussi certaines CADA comme le SARA qui font des veilles en géopolitique où on est tous invités, c'est – à – dire il y a des fond de recherches sur certains pays par rapport aux conflits et aux situations difficiles. Il y a beaucoup de choses que l'on fait en commun. L'ADIRIM aussi, en ce qui concerne les traducteurs, ça c'est aussi pour tous les CADA, enfin petit à petit on a appris à se comprendre et donc est né ce petit réseau en essayant aussi que les pratiques se rejoignent et donc ce qui se passe dans un CADA fait le tour pour qu'on puisse répondre plus vite aux besoins des demandeurs d'asile. Aussi pour certaines choses un peu délicates on a intérêt à avoir de pratiques en commun ». E11

2^{ème} Section : 2^{ème} démarche décentralisatrice. Le désengagement de la DDASS et la négociation d'un co – pilotage institutionnel.

Six ans après la mise en place d'un partenariat formel et multiforme au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile et notamment en 2005, une nouvelle réforme administrative a été proposée par l'Etat concernant la mise en forme une nouvelle configuration partenariale plus transversale.

Cela a été exprimé par la volonté de la DDASS de se désengager du leadership du dispositif local et notamment de la Commission Locale d'Admission. Il s'agissait d'une nouvelle étape de « procéduralisation »⁸³ de l'action publique concernant l'accueil des demandeurs d'asile qui est caractérisé par la multiplication des règles plus locales de négociation et de diffusion de la logique partenariale. Cette volonté de la DDASS de se retirer par la gestion du dispositif local s'est concrétisée sur deux terrains. D'abord, la DDASS a essayé de se désengager au moins partiellement du financement du dispositif en encourageant des appels au Fonds Européen pour les Réfugiés et en se retirant du leadership de la gestion des places en CADA à travers la Commission Locale d'Admission. Dans ce cadre, un contact plus direct entre l'espace d'action locale et la variable européenne devient envisageable

« Je n'ai pas de perception particulière, parce que en termes de budget, on est payés par l'Etat. Pour la première fois cette année, notre budget se termine le 31 juillet. Les années précédentes, on avait un budget pour toute l'année. Donc, les conséquences de cette politique se feront sentir pour la première fois sur le plan financier, c'est clair. Je ne peux pas en dire plus sur les autres aspects de la question. La DDASS nous a suggéré l'idée que, dans la mesure où elle ne pourrait nous financer que jusqu'à la fin juillet, il serait peut-être intéressant pour nous de demander de l'aide au Fonds Européen pour les Réfugiés. Donc, on a fait un dossier où on valorisait le travail que nous faisons. Il se trouve que justement cela tombait bien dans le créneau du Fonds Européen, en ce qui concerne les associations qui mettent tout en œuvre pour la durabilité de l'insertion et on espère pouvoir être retenu dans ce cadre là ». E13

Un élément important de cette procédure de mise en place d'un partenariat plus transversal au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile est la négociation d'un projet de co – pilotage institutionnel concernant la gestion de l'ensemble du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile⁸⁴ au niveau départemental.

83. Jean – Pierre Gaudin, « *L'Action publique : Sociologie et politique* », Paris : Presses de Sciences Politiques/Dalloz, 2004, p. 161

84. Jean – Pierre Gaudin, « *L'Action publique : Sociologie et politique* », Paris : Presses de Sciences Politiques/Dalloz, 2004, p. 162

Ce projet de co – pilotage a été concrétisé par la volonté de mettre en place un collectif représentatif des structures locales, Centres d’Accueil et associations, qui serait responsable de co – décision au sein de la Commission Locale d’Admission et de co – gestion de l’ensemble du dispositif. Dans ce cadre, la recomposition des espaces au sein de la Commission Locale d’Admission devient un enjeu local et des stratégies différentes apparaissent.

« Avant, la DDASS gérait l’ensemble du dispositif du département et, avec les DDASS des autres départements, faisait partie d’un dispositif régional. Elle gérait toutes les demandes d’asile concernant toutes les personnes qui étaient dans un hébergement et donc décidait par rapport à la problématique de chaque famille... Elle prenait les décisions, elle était en contact avec le préfet parce que le préfet a aussi un rôle très important sur les décisions. Elle était aussi un médiateur entre nous et la préfecture par rapport aux demandes des nouveaux CADA etc. Maintenant, toutes ces responsabilités vont au réseau qui va être mis en place. Sauf que, nous, on a demandé que la DDASS ait une place dans ce dispositif parce qu’elle gère des éléments dont nous avons estimé que ce n’était pas notre rôle de les gérer et aussi parce que nous avons besoin d’un médiateur avec la préfecture, d’un interlocuteur. C’est également le cas en ce qui concerne les demandes de financement, les subventions de l’Etat, parce que c’est difficile pour un CADA de gérer tout cela. Donc, la DDASS a accepté de garder certains rôles et d’avoir une place à la Commission. Par contre, tout le reste, toute la gestion passe chez nous. Je pense qu’on doit trouver le bon coordinateur ou la bonne coordinatrice qui connaît déjà le milieu et qui soit aussi capable à travers nous tous de rester solide, parce que ce n’est pas évident... » E11

« Nous avons un projet de coopération puisque la coordination du dispositif asile a été changée depuis très peu. La DDASS s’est dégagée de l’animation et de la coordination du dispositif même si elle garde la souveraineté décisionnelle, entre guillemets. Donc, quand ils ont fait un projet relatif à la coordination de ce dispositif, nous participions à la Commission Locale d’Admission qui gère les entrées dans les CADA et nous n’avons pas souhaité que ce soit une association qui soit porteur de cette coordination. Nous avons donc très vite pris les choses en main et nous avons créé une sorte de collectif interassociatif qui va donner lieu, d’ici à six mois puisque nous sommes dans une phase d’expérimentation, à la création d’une vraie association constituée en termes de comité de pilotage par quasiment l’ensemble des opérateurs de la ville de Marseille, les grosses et les petites associations porteurs de CADA ou d’hébergements spécifiques ou même les associations militantes qui font de la domiciliation comme la CIMADE » E12

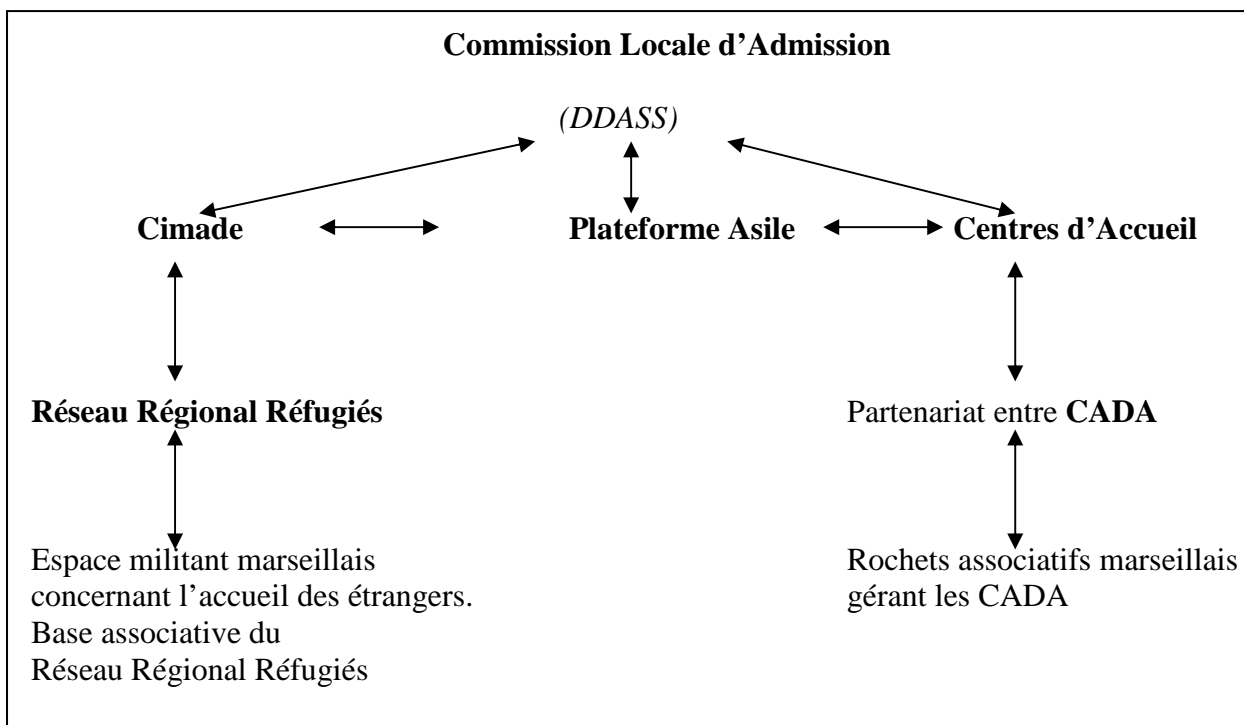
Le partenariat visé par la réforme administrative de 2005 est devenu l’objet d’une négociation généralisée au sein de laquelle chaque partie visait à renforcer ses positions et à valoriser ses compétences. A plusieurs reprises, dans le langage des acteurs, la mise en forme d’une configuration partenariale plus transversale est fortement valorisée mais il y a aussi des réticences, des craintes ou des positions d’indifférence.

« Depuis quinze jours, il y a un coordinateur qui a été choisi, M. C., qui travaillait à la FNARS. Son travail sera de coordonner un collectif de tous les CADA et de la Plateforme Asile. Il y aura aussi une participation de la DDASS, si vous voulez de l'Etat, mais de manière indirecte. Auparavant, c'était la DDASS qui décidait directement, après avoir consulté la liste des demandes d'hébergement. Maintenant, la DDASS aura un délégué qui est une association, la FNARS. La FNARS va également être représentée par le coordinateur M. C. et sa secrétaire, mais ces deux postes vont être financés et supportés administrativement par l'association qui gère aussi la Plateforme Asile, la HPF. C'est vrai, c'est compliqué. La HPF, avait ses deux postes et les a mis à la disposition de la FNARS dans l'objectif de créer un collectif constitué par les associations partenaires... Nous allons participer au bureau et au Conseil d'administration. L'objectif est que chaque membre du dispositif ait sa voix, dans une logique de partenariat. Pour l'instant, quasiment toutes les associations veulent participer à ce collectif mais en ce qui concerne le rôle de chacun, cela reste à préciser... Jusqu'à maintenant, notre rôle et nos responsabilités étaient limités. Le responsable pour la plupart des sujets était la DDASS, donc l'Etat. C'est vrai que nous, on se rencontrait, mais les réunions entre CADA n'étaient pas obligatoires. On essayait de se rencontrer pour améliorer les rapports que les uns et les autres pourraient avoir. Pour améliorer aussi la qualité de nos services et l'accompagnement proposé aux gens. Cela permettait aussi d'avoir une veille réglementaire par rapport à la procédure ». E4

« Les réformes par rapport à la création du réseau asile des Bouches – du – Rhône... A mon avis, les réunions collectives sur la géopolitique et la législation mais sur d'autres sujets aussi, ont créé la base de ce collectif, effectivement. D'ailleurs, on travaille ensemble sur plusieurs domaines. En général, il y a une bonne entente à mon avis et on verra si cela va marcher aussi pour la gestion de l'effectif au niveau du département. Pour l'instant, ce projet est en train de se mettre en place et on n'en connaît pas toutes les modalités. On est en train de définir le cadre et les responsabilités et je ne peux pas vous en dire plus pour l'instant. Il va y avoir, en fait, un coordinateur et une secrétaire qui vont s'occuper des postes de la DDASS et qui vont coordonner le travail de la gestion des places avec un collectif de tous les CADA. Il est vrai qu'en ce qui concerne notre travail, il y avait un cadre précis. On savait que c'était la DDASS, on avait de conventionnements avec la DDASS et on travaillait dans ce cadre. Maintenant, il y a un changement, on ne connaît pas encore les modalités de ce changement, on ne sait pas si toutes les associations sont prêtes à coopérer. Moi je pense que oui mais il faut le voir et je ne veux pas en dire plus pour le moment ». E5

« Les responsables de CADA vont devoir gérer les gens qui hébergent chez eux de façon beaucoup plus drastique. On voit par exemple des personnes qui sont déboutées ou qu'ils sont statutaires, a priori, il faut qu'elles sortent de la structure quinze jours après la décision. Ce qui est inconcevable... Je ne sais pas. On attend tous avec impatience le projet parce que, en fonction de ce qui va être dit et en fonction des mouvements que cela va créer ou pas, on va voir ce que va devenir le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile dans les mois à venir. Est-ce que cela va exploser, on sait pas... Moi, je ne considère pas la DDASS comme un interlocuteur administratif. C'est ma tutelle ! Les relations que l'on a avec la DDASS ce ne sont pas de relations de partenariat. Ce sont de relations de subordination. On sait que l'on a de contraintes par rapport à la DDASS. On accueille tant de personnes, on a un dossier à remplir, on a un dossier à envoyer à la DDASS, ça on le fait. Après, les relations que l'on peut avoir avec eux ... Jusqu'à maintenant on se limitait à des coups de fil où on disait que on avait telle personne que l'on voulait positionner à tel endroit, et qu'on avait besoin de leur accord puisque c'était eux qui géraient le dispositif. Alors, actuellement, comme il y a eu un désengagement de la DDASS du secrétariat de la Commission Locale d'Admission, les relations avec la DDASS vont être minimales ». E2

Tableau III. La configuration partenariale au sein de l'espace marseillais



La négociation de la mise en place d'un co – pilotage institutionnel devient une question importante concernant l'avenir du partenariat au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et peut être lié de façon directe ou indirecte aux logiques du positionnement local face à l'Europe. Désormais, la relation entre le local et l'euro péen devient plus directe avec le désengagement, au moins partiel, de l'Etat de l'espace local et les questions concernant la variable européenne doivent être traités de façon plus directe. La négociation de la configuration partenariale devient un enjeu local et constitue un élément important pour la compréhension du positionnement des acteurs locaux face à la variable européenne que nous allons traiter au chapitre suivant.

Chapitre II.

La recomposition des espaces d'action et le repositionnement des acteurs autour de l'Europe.

L'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile dans la ville de Marseille est une espace complexe qui regroupe des acteurs à vocation hétéroclite. En outre, la base de cet espace est, au moins partiellement, le fruit d'une tradition associative inscrite dans une forte continuité historique comme on vient de le montrer dans la partie précédente.

La question que nous allons traiter dans le présent chapitre concerne la recomposition de cet espace d'action locale et les positionnements des acteurs par rapport aux enjeux concernant la variable européenne. Dans ce cadre, nous allons repérer les logiques d'action, les stratégies et les pratiques mises en place par les acteurs locaux par rapport à la variable européenne. Ces stratégies peuvent aussi être repérées sous le prisme de valorisation des positions individuelles qui parfois dépassent les limites de la question de l'eupéanisation.

Nous allons, dans un premier temps, décrire les logiques de positionnement des acteurs locaux face à l'Europe et ensuite nous interroger sur la question de la procédure de réclamation d'une expertise concernant la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local.

1^{ère} section : Se positionner autour de l'Europe. Les enjeux institutionnels et la question militante.

Au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile, la variable européenne est omniprésente dans le discours des acteurs. L'Europe est aperçue comme une variable exogène au niveau local et elle est liée directement ou indirectement, avec des enjeux et des stratégies qui concernent la structuration de l'espace local.⁸⁵ Dans ce cadre, les effets d'une procédure d'eupéanisation par le bas peuvent d'abord être repérés par ce discours, indicateur d'une telle procéduralisation.⁸⁶

85. Romain Pasquier et Julien Weibstein, « L'Europe au microscope du local », n. 12 – 2004, p. 14 – 15

86. Jean – Pierre Gaudin, « *L'Action publique : Sociologie et politique* », Paris : Presses de Sciences Politiques/Dalloz, 2004, p.

Au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile, le mode de discours dominant quant à la variable européenne, est le discours contestataire. Ce discours est le fait de la plupart des acteurs à l'occasion des questions posées concernant leur perception propre du cadre européen. Au sein de ce discours, on a pu repérer des éléments constituant une « grammaire » commune concernant la variable européenne dont l'existence est liée par les acteurs mêmes aux contraintes superposées par l'Europe au niveau local. Néanmoins, en leur demandant de nous expliquer quelles sont concrètement ces contraintes, leur discours devient moins clair.

La contradiction la plus frappante dans leurs discours est que d'une part la plupart des personnes interrogées ont répondu qu'elle ne voyait pas d'effets directs et concrets de la politique européenne en matière d'asile sur le terrain et que la variable européenne reste éloignée de leur quotidien ou, en tout cas, que les conséquences en sont faibles et souvent liées à la politique de l'Etat qui reste leur référentiel direct. D'autre part, la même majorité des acteurs interrogés a tenu un discours fortement contestataire concernant l'Europe avec des formes et des expressions qui se répètent comme par exemple « l'Europe forteresse », « l'externalisation du droit d'asile », « politique de charter » etc.

Dans ce cadre, on s'est posé la question de savoir pourquoi il existe un discours fortement contestataire contre une politique qui, selon les acteurs interrogés, est peu visible ? Avant d'essayer d'expliquer les raisons de l'existence de cette contradiction, il nous paraît intéressant de voir certaines de ces nuances.

« On n'aperçoit pas forcément cette politique dans notre quotidien. A mon avis ça concerne plutôt les procédures. Nous, dans nos pratiques avec des familles, on travaille sur les problèmes de la vie quotidienne comme la santé, la sécurité sociale et on reste là-dessus. Après, si on remonte un petit peu pour regarder ce qui se passe au niveau européen, il y a de choses qui m'énervent un peu... Par exemple le fait que l'Europe n'est pas ... je dirais franche. L'Europe se considère comme terre d'asile et tout ça mais c'est clair qu'elle veut fermer les portes. Elle signe des accords avec l'Algérie, avec le Maroc pour que ces pays deviennent ses frontières, les gens meurent dans le désert et l'Europe continue à payer cher pour ces activités. ça m'énerve évidemment parce que l'on fait le maximum pour empêcher les gens de venir en Europe. Mais l'asile est un droit, les gens ont le droit de demander d'asile. L'Europe a le droit de dire non aussi mais quand même il y a de gens qui fuissent du bateau pour pouvoir venir en Europe. Moi je trouve ça hypocrite ». E8

« C'est vrai que maintenant certaines choses sont décidées au niveau européen. Par exemple, le fait que l'on peut demander d'asile dans un seul pays. Mais au-delà de ça, il y a beaucoup de différences entre les pays en ce qui concerne l'interprétation des normes européennes. D'après de ce que j'entends, la France est pour l'instant un des pays les plus ouverts... Alors, apparemment, ailleurs c'est

beaucoup plus rigide. De même, au niveau de la qualité de la prise en charge des demandeurs d'asile, la France a des avantages par rapport à d'autres pays. Le problème c'est que je ne sais pas si cela va durer ; j'en doute mais pour l'instant ça existe. De toute façon, je suis favorable à une perspective européenne, on peut faire beaucoup de choses ensemble mais, pour l'instant, il n'y a pas une véritable politique européenne en matière d'asile. Moi, de toute façon, je ne l'aperçois pas ». E7

« Le problème, c'est que les Etats membres de l'Union Européenne et certains pays se rassemblent pour une politique de charter. J'ai peur que cela externalise complètement le droit d'asile et donc que la demande soit traitée, comme c'est déjà le cas en Libye, puisque on a donné beaucoup d'argent, au Maroc. Tout cela a été fait sous la pression médiatique. Donc, j'ai l'impression que l'on va avoir à nos frontières, et même un peu plus loin que nos frontières, au-delà de la Méditerranée, des camps de réfugiés et donc qu'on va demander aux pays de traiter aux- mêmes la question de la demande d'asile. On parle de former ces pays sur la question de la demande d'asile, sur la procédure juridique mais j'ai peur qu'à la fin, les personnes ne soient pas accueillies comme il faut et qu'elles ne bénéficient pas d'un vrai traitement de leur demande d'asile. J'ai peur qu'elles n'arrivent plus sur le continent et, tout cas, dans les pays de l'Union ». E12

« L'Europe est une bonne chose. Par contre, par rapport à la politique d'immigration, je ne suis pas tout – à – fait d'accord. Je pense que chaque pays a aussi ses propres directives plus faciles, moins faciles, plus dures, moins dures et qu'il faudrait donc prendre un niveau moyen, correct en ce qui concerne les procédures d'asile. Je ne veux pas non plus que l'Europe devienne une immense forteresse parce que ça ne donne que des drames. Les gens qui veulent fuir leur pays, ils partiront de tout façon même s'ils trouvent sur leur chemin la mort ou quoi que ce soit. Et puis, toutes ces euros européens, ces milliards d'euros européens qu'on donne aux pays tiers pour garder un peu... Et là où il y a de camps de réfugiés, alors là les choses ne passent pas bien du tout ». E11

En prenant du recul avec notre enquête de terrain et ses données, on peut rendre compte des contradictions qui s'en dégagent en observant que les acteurs qui tenaient un discours fortement contestataire contre la variable européenne tenaient en même temps un discours favorable à l'action militante concernant l'accueil des demandeurs d'asile avec laquelle ils ont une relation privilégié. Ensuite, en assistant aux réunions et aux événements collectifs des associations militantes, on remarque qu'un tel discours se reproduit souvent dans ce milieu comme dans celui des responsables associatifs militants de la ville.

« Effectivement, il y a eu de déclarations très généreuses, comme celle du Conseil de Tampere par exemple. Mais, au-delà des déclarations, dans les faits la politique d'asile est extrêmement restrictive par rapport à l'externalisation du droit d'asile, par rapport aux barrières, aux frontières. Ce sont de choses extrêmement négatives et je pense que cette politique est contradictoire avec la convention de

Genève. C'est clair que l'objectif est d'empêcher les gens d'arriver ici. Donc, cette baisse de primo – arrivants fait que l'on a moins de situations criantes, comme des familles avec des gosses qui sont à la rue à dix heures du soir, de familles qui sont hébergées dans des chambres d'hôtel, etc. On a construit de nouvelles places CADA, les directives européennes ont eu un bon impact sur cela mais, maintenant, il faut faire sortir les gens plus vite. Théoriquement, il s'agit d'une mesure justifiée mais, en pratique, cela pose beaucoup de problèmes. Même pour les personnes qui obtiennent le statut, ce choix de les mettre hors du dispositif pose de grands problèmes, parce que les gens ont toujours besoin d'une stabilité et d'un appui même s'ils arrivent au bout de la procédure et accèdent au statut. Pour les déboutés, c'est encore pire parce que on leur donne un délai d'un mois pour quitter le territoire mais que, pratiquement, ils restent et deviennent sans papiers... Il s'agit d'une politique restrictive, ça c'est clair. A mon avis, il n'y a pas d'aspects qui facilitent l'accueil des demandeurs d'asile. Au contraire, on est dans une logique de restrictions. Par exemple, le système Eurodac qui a été mis en place, a été fait pour refouler les gens qui ont déposé une demande dans un autre pays d'Europe ou qui sont arrêtés par la police des frontières d'un autre pays de l'Europe. Je ne vois pas vraiment de points positifs. Je pense que l'Europe a une logique de chasse de l'étranger et pas une logique d'accueil de l'étranger ». E15

« Je ne sais pas si j'ai vraiment à offrir, comme l'indique le titre qui a été donné à cette conférence, des clés pour la politique d'asile. De plus, n'étant pas d'un naturel très optimiste, je trouve qu'il n'y a pas beaucoup des clés qui s'offrent à nous. Néanmoins, je voudrais essayer d'offrir ce soir quelques clés pour décrypter ce qui est présenté comme « l'harmonisation de la politique d'asile dans l'Union Européenne »... Pour empêcher les gens de venir, on « externalise » les frontières des demandes d'asile au-delà des frontières de l'Union Européenne, en inventant des concepts assez proches de l'asile interne. On décide que certaines régions autour de l'Union Européenne sont des zones protectrices pour les réfugiés et qu'en conséquence ce n'est pas la peine qu'ils viennent jusque chez nous ». 87

Tous ces indicateurs nous ont conduits à faire l'hypothèse que pour la compréhension des logiques du positionnement local face à l'Europe, il est essentiel de comprendre d'abord les logiques du positionnement des acteurs face aux questions concernant le militantisme et la variable militante.

La compréhension de la relation entre l'action locale et le militantisme constitue un élément de base pour la compréhension de la structuration de l'espace d'action locale. Préalablement, il faut souligner que le corpus des acteurs interrogés est constitué des salariés qui travaillent à des structures d'accueil pour demandeurs d'asile et non pas de militants bénévoles

87. Extrait du discours intitulé « L'arrière plan européen de la politique d'asile » de Claire Rodier, juriste, permanente au GISTI et membre du réseau migreurop, prononcé au sein de la « Semaine pour le droit d'asile » et figurant dans le compte rendu de l'événement.

2^{ème} section : Le militantisme et la réclamation d'une expertise concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

La question du positionnement des acteurs autour de la question militante constitue un élément de base pour la compréhension du changement provoqué par la variable européenne par rapport à l'espace d'action locale même si cette dernière n'est pas toujours présente de façon directe mais sous plusieurs aspects à travers l'administration étatique. Dans ce cadre, pour repérer les lignes de changement provoqué par l'Europe, il est intéressant d'examiner la relation des acteurs locaux avec le militantisme et leurs positionnements par rapport à cette question. Le militantisme constitue un élément historique de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et, bien sûr, préexistant à la variable européenne. Pour cette raison, dans le cadre de la présente section, nous allons nous intéresser à l'interaction entre la variable militante et la variable européenne afin de voir quels sont les changements provoqués par cette dernière à l'espace local et à l'action des acteurs constituant le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile qui, lui, n'est pas un dispositif militant.

Au sein de notre recherche de terrain, on a repéré deux lignes de positionnement concernant la question militante. D'une part, un positionnement favorable exprimé à travers un discours au sein duquel on peut repérer les éléments constituant une grammaire militante telle que on vient de l'observer précédemment. ⁸⁸

Ce discours se complète d'une volonté exprimée par un certain nombre des acteurs, d'entrer dans le militantisme ou de poursuivre leur action militante. Ce positionnement favorable vis – à – vis la question militante devient plus visible quand on descend l'échelle de la hiérarchie dans les grandes structures d'accueil des demandeurs d'asile en cela qu'il est dominant au sein des petites structures d'accueil, notamment chez les acteurs de formation de travailleur social.

« Quand on m'a parlé de la Plateforme, j'attendais quelque chose plus militant. Et c'est vrai que ce n'était pas forcément le cas. On était témoins d'énormément de choses, on se relayait, mais c'est vrai qu'au – dessus cela se bloquait et on se contentait de ça. Pour moi, c'était un sentiment de frustration que j'avais par rapport à cela...ça ne fait pas très longtemps que j'ai compris les limites de la Plateforme et que j'ai compris justement que le côté militant que j'attendais, je ne pouvais pas le trouver dans la Plateforme. En tout cas pas autant que je voulais et il fallait passer par d'autres biais en adhérant à un projet de la CIMADE par exemple » E3

88. Voir deuxième partie, chapitre II, première section

« Migreurop. C'est Migreurop qui est un réseau... Moi, au-delà d' être responsable du CADA ALOTRA, je suis aussi bénévole à la CIMADE. Il y a donc le Réseau Régional Réfugiés, un réseau national et le réseau Migreurop. C'est – à – dire que, avec ce réseau, dans chaque pays, pratiquement, on sait un petit peu ce qui se passe. On a des informations pour l'asile, pour la situation des pays par rapport aux CADA. Par exemple, on a une coopération avec un CADA en Autriche parce qu'en Autriche il y a beaucoup de Tchétchènes qui viennent chez nous et selon les normes européennes se sont les Autrichiens qui doivent s'occuper d'eux. Dans ce cadre, on essaie quand même d'établir une communication mais on est encore loin d'une coopération. En plus, on peut faire des pétitions ensemble par exemple par rapport à ce qui se passe dans les centres de rétention des zones d'attente. On essaie aussi de coopérer avec des associations du Maghreb car, en ce qui concerne les zones d'attente, l'Europe ne cesse de dépenser beaucoup d'argent pour construire une barrière entre son territoire et les immigrants. On essaie malgré tout, malgré tous, malgré toutes les directives, de travailler sur la voie du respect des droits de l'homme en sachant que même les pays qui, comme la France, ont ratifié la Convention ne les respectent pas toujours, mais bon. » E11

« J'ai travaillé à Amnistie Internationale à Paris dans le domaine du droits de femme et dans ce cadre à un moment donné j'ai travaillé sur les Colombiens qui venaient pour demander l'asile. Petit – à – petit, j'ai commencé à fouiller la question de la demande d'asile et j'ai commencé à connaître toutes ces questions... A Marseille, depuis que je suis en poste, je ne milite plus sur la question de la demande d'asile...Au départ c'était parce que quand je suis arrivé j'étais préoccupé d'autres choses et que je n'avais pas le temps mais aujourd'hui je pense que je vais me greffer au Réseau Régional Réfugiés ou à la CIMADE » E12

De l'autre côté, il y a une série d'acteurs qui s'écartent clairement du militantisme. Il s'agit plutôt des acteurs de formation juridique ou en sciences politiques dont les postes sont ceux de coordination ou de direction. Ces acteurs, valorisent leurs connaissances juridiques et administratives et cette valorisation de l'aspect juridique et administratif des questions concernant le droit d'asile s'exprime par une mise à l'écart de la variable militante et l'exigence d'un savoir faire administratif qui paraît à leurs yeux fortement valorisé par l'Etat.

« J'ai des positionnements politiques mais je ne fais pas partie d'une association militante ou d'une autre structure. J'ai mes positions en ce qui concerne la politique actuelle mais c'est au moment du vote qu'elles se manifestent. Surtout, il faut souligner que dans le cadre du SARA et du Service Accueil des Etrangers, on n'est pas du tout dans le cadre du bénévolat. Peut – être certains ont-ils des engagements bénévoles mais à titre personnel et cela ne concerne pas du tout le travail que l'on fait ici. Personnellement, je ne fais pas partie d'une association militante. En tout cas, les associations qui travaillent sur le bénévolat ou sur le militantisme ont des marges de manœuvre pour faire cela. Nous, nous n'avons pas cette marge de manœuvre. Notre fonction est concrète et bien cadrée. On bénéficie de subventions de l'Etat et on a des obligations. Si nous ne sommes pas d'accord avec cela, on peut perdre les subventions. C'est clair. Au niveau de notre association, on ne peut pas se permettre d'avoir ce type d'action à titre officiel. Au niveau des Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile, la mission est claire et on ne peut pas aller au-delà. » E4

« J'ai mes valeurs, mais je ne suis pas militante ou bénévole. D'ailleurs, comme je vous disais tout – à – l'heure, ELIA n'est pas une association militante ou bénévole. Effectivement on travaille dans le social, mais selon un projet précis qui concerne l'insertion durable et on n'est pas du tout dans le bénévolat. Au-delà de l'association je ne participe pas à des actions bénévoles. J'essaie de donner mon meilleur aux gens à travers le travail de l'association » E14

« Non. De toute façon le travail que l'on fait ici, ce n'est pas du bénévolat. Mais je n'ai pas non plus d'engagements bénévoles ». E9

« Non. Surtout ici, on n'est pas une association militante...En ce qui concerne notre perception par rapport à la législation, on a certaines valeurs, effectivement et on défend ces valeurs mais ce n'est pas à nous de lutter contre la loi Sarkozy, ce n'est pas notre mission. On n'est pas une association militante d'ailleurs ». E5

Les acteurs qui s'écartent de la variable militante sont ceux qui sont en tête du partenariat au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et dont l'expertise administrative et juridique est reconnue par la plupart des acteurs et institutionnalisée au sein de cet espace. La réclamation d'une expertise administrative par ces acteurs passe par la valorisation de leurs connaissances et de leurs compétences au sein de l'espace partenarial, dans lequel leur position d'expert s'exprime.

« On a développé un appui juridique sur le dispositif des Bouches du Rhône. Les CADA peuvent nous appeler et, en plus, on fait une information chaque mois. C'est vrai que les autres CADA, sauf l'ADRM qui a embauché un juriste récemment, n'ont pas de juristes mais bon, chaque CADA a sa propre politique. En ce qui nous concerne, quand notre service a été créé on a décidé d'avoir une certaine transversalité. Donc, au-delà des travailleurs sociaux, on a un psychologue et deux juristes. Les autres CADA n'ont pas la même politique que nous, même si l'asile concerne surtout le droit. Indubitablement... On est en contact quasiment quotidien avec tous les CADA, ça c'est clair. Cela nous permet aussi de savoir ce qui se passe dans les Bouches du Rhône, quel statut a chaque famille, quelle origine etc. Généralement, on fait la veille réglementaire et judiciaire ». E4

« En même temps, je suis chargé de l'appui juridique des autres associations de Marseille parce que, à part l'ADRM, les autres associations n'ont pas de juristes. Donc, lorsque il y a des questions sur les textes ou d'autres questions juridiques par rapport à la procédure, elles m'appellent pour avoir des informations. Au-delà de cela, j'organise aussi des réunions collectives consacrées à la géopolitique et à des questions juridiques. Dans ce cadre, on essaie d'avoir une définition commune par rapport à nos responsabilités et par rapport aux textes pour faire un travail plus cohérent au niveau du département. Donc, les autres associations m'appellent quand il y a de questions sur de cas difficiles, sur des motifs du rejet etc ». E5

Dans ce cadre, les questions concernant la variable européenne deviennent un enjeu autour duquel deux logiques d'actions sont repérables. La première est une logique militante de moins en moins valorisée au sein de l'espace partenarial concernant la gestion du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile.

« Je participais au Réseau Régional Réfugiés déjà quand j'étais au Service Social d'Aide aux Emigrants, à titre personnel et à titre officiel. Là, au niveau de la Plateforme, c'est un peu différent et ça c'est en cours de clarification. Je suis autorisée à intervenir de toute façon, mais je ne sais pas si on continue de participer aux réunions régulièrement. Ça dépend du directeur et, honnêtement, ce n'est pas encore très, très clair... C'est vrai que le Réseau Régional pour les Réfugiés prend parfois des positions sur le droit d'asile etc. et je pense que c'est à clarifier. Mais moi, en tout cas à titre personnel, je participe, au moins pour l'instant, aux réunions par exemple autour des changements par rapport à la loi sur l'asile etc. mais je ne sais pas si ça va continuer comme ça ou d'une autre façon »
E1

Cette dévalorisation de la logique purement militante peut aussi être repérable par le fait que, même au sein de l'espace d'action militante de la ville, on peut distinguer une tendance à la valorisation de la figure de l'expert – militant par les militants eux – mêmes, à travers les mécanismes de légitimation que l'on vient de développer.⁸⁹

De l'autre côté, il y a une logique purement technique et écartée du militantisme, liée à la figure du « technicien du droit d'asile » dont l'expertise sur les questions juridiques et administratives est fortement valorisée au sein du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile et dans l'espace partenarial, même si l'ascension de cette figure ne fait pas toujours l'unanimité.

« Il y a une dichotomie actuelle qui se ressent très fortement. Nous, on se contente de traiter la demande d'asile. La volonté des CADA qui font de l'hébergement était depuis longtemps de ne pas se mêler à des questions politiques. Ils font leur accompagnement, du mieux qu'ils peuvent, ils vont héberger les personnes mais ils font de la technique et ils laissent les politiques se dépatouiller avec les questions politiques. Néanmoins, je ne pense pas que l'on peut faire de l'accueil de demandeurs d'asile sans faire de la politique au sens étymologique du terme, la vie dans la cité. On est dans la politique, on est dedans. Donc, jusque maintenant, la question du social nous préoccupe, la question de l'intégration de ses familles nous préoccupe mais on ne veut pas se mêler à des questions politiques. Cela c'est impossible. La question de l'asile est sous – jacente à la question de l'accueil des étrangers dans notre territoire et cette question est effectivement politique. Il y a un gros travail que l'on n'a pas fait par rapport à la médiatisation de ce sujet. On ne voulait pas s'exprimer, on ne voulait pas sensibiliser l'opinion publique. On a laissé à nos élus locaux, régionaux, nationaux s'en charger à notre place et nous, on restait du côté de la technicité, de l'accueil et de l'accompagnement social de ces personnes ». E12

89. Voir deuxième partie, chapitre I, notamment ce qui concerne le partenariat au sein du secteur associatif – militant, p 53

Dans ce cadre, l'Europe apparaît donc, toujours à travers la variable étatique : d'une part comme une raison de s'engager dans une logique militante notamment pour les acteurs en position vulnérable ou en tout cas dévalorisée au sein de l'espace partenarial (par exemple les salariés des petites structures d'accueil des demandeurs d'asile dont l'avenir professionnel est en question), de l'autre, comme une raison de s'écarter du militantisme et de valoriser des compétences purement professionnels notamment pour les acteurs dont la place dans l'espace partenarial est centrale et dont les compétences ne sont pas mises en question.

A travers cette logique dichotomique et après avoir repéré certaines des logiques de positionnement des acteurs face à la variable européenne et aux enjeux qui se situent autour d'elle, il est intéressant de voir quels sont concrètement les changements qu'elle provoque dans le tissu associatif marseillais.

La tension d'écart d'une tradition militante au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile et la mise en place d'un partenariat généralisé au sein duquel des normes et des règles se diffusent ont déclenché une procédure d'apprentissage de ces nouvelles normes, directement ou indirectement liées à l'Europe. Elle a entraîné à son tour une tendance à la professionnalisation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile. Cette professionnalisation, ne se limite pas seulement aux milieux militants mais se diffuse à la totalité de l'espace d'action marseillaise.

Ainsi, au sein de la partie suivante nous allons d'abord traiter la question de l'apprentissage des normes et des règles par les acteurs locaux avant d'analyser la question de la professionnalisation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile. Notre hypothèse est que nos observations concernant la professionnalisation, peuvent servir également à rendre compte des tendances plus générales concernant les effets de la variable européenne dans l'espace d'action locale.

Troisième partie

L'APPRENTISSAGE DES NORMES ET DES REGLES LOCALES ET LA QUESTION DE LA PROFESSIONNALISATION DE L'ESPACE D'ACTION LOCALE QUANT A L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

La question de l'apprentissage constitue une question essentielle concernant la compréhension du changement des politiques publiques et peut éclairer certains aspects importants de ce changement, en mettant l'accent sur les possibilités d'évolution des normes et des routines liées, au moins partiellement, à l'interaction de l'espace local avec la variable européenne.⁹⁰ En effet, dans notre cas, les effets de la politique européenne en matière d'asile peuvent être perceptibles, au moins partiellement et toujours en interaction avec la variable étatique, à travers la diffusion et l'apprentissage des normes concernant la mise en place d'un partenariat généralisé au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile. Ainsi, l'espace partenarial peut servir de véritable laboratoire de diffusion et d'apprentissage des nouveaux modes d'un savoir – faire administratif en amplifiant selon les traditions locales le changement de l'action publique.⁹¹

L'apprentissage d'un modèle d'action publique plus transversale au sein de l'espace local, dans lequel le rôle de l'Etat est de moins en moins valorisé, peut créer les bases d'une relation plus directe entre l'espace local et la variable européenne. En outre, la mise en place d'un certain nombre de réformes administratives conformes à la logique des normes européennes au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile a déclenché une procédure de diffusion d'une logique de professionnalisation et une dévalorisation de la logique militante.

Dans le cadre de notre troisième partie, nous allons examiner d'une part les logiques d'apprentissage au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et d'autre la question de la professionnalisation de cet espace.

90. Jean – Pierre Gaudin, « L'action publique, Sociologie et Politique », Paris : Presses de Sciences Po/ Dalloz, 2004, p. 227

91. Romain Pasquier et Gilles Pinson, « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie » in Romain's Pasquier et Julien's Weisbein « L'Europe au microscope du local » L'Harmattan, Paris 2004, p. 54

CHAPITRE I.

Le processus d'apprentissage et de diffusion d'un modèle d'action inspirée d'une logique partenariale.

Au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile, la procédure de l'apprentissage peut – être comprise, d'une part comme une procédure d'apprentissage – adaptation résultant de la mise en conformité individuelle avec un dispositif instrumental, en l'occurrence le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile et, de l'autre, comme un apprentissage – transaction qui implique une renégociation des normes entre de multiples partenaires tel que l'administration centrale, les associations militantes, les acteurs du dispositif local d'accueil et la variable européenne.⁹² Dans le cadre du présent chapitre, nous examinerons d'abord, la procédure d'apprentissage – adaptation individuel et ensuite l'apprentissage – transaction au sein de l'espace local quant à l'accueil des demandeurs d'asile.

1^{ère} section : L'apprentissage individuel des normes et des règles au sein de l'espace partenarial quant à l'accueil des demandeurs d'asile.

La mise en place d'un partenariat au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile à déclenché une procédure de diffusion et d'apprentissage des normes et des règles locales vers les acteurs qui participaient à la configuration partenariale dès la mise en place de celle-ci avec la création de la Commission Locale d'Admission en 1999. La procédure de l'apprentissage individuel des normes concernant un certain savoir – faire administratif et du partenariat peut être repérable à travers le discours des acteurs qui, pour la plupart, n'avaient pas d'expérience particulière de la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile.

92. Jean – Pierre Gaudin, « L'action publique, Sociologie et Politique », Paris : Presses de Sciences Po/ Dalloz, 2004, p. 225 – 227

L'apprentissage constitue pour les acteurs un élément important de leur socialisation au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et un moyen de mutuelle reconnaissance avec des autres éléments de l'espace partenarial, comme par exemple l'administration étatique, la variable européenne ou la variable militante.

« Je pense qu'il fallait attendre un petit peu pour que chacun trouve sa place de trouver un équilibre entre les nouveaux et les anciens. De voir aussi comment ça fonctionnait avant et comment ça va évoluer maintenant qu'on est plus nombreux. Mais on a de réunions toutes les semaines, on échange des opinions, on essaie d'être cohérents sur le travail que nous avons à faire ». E7

L'apprentissage – adaptation ⁹³ prend deux formes pour les acteurs au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile. D'abord, il s'agit d'un apprentissage d'un savoir – faire administratif concernant la procédure du droit d'asile et notamment de ses aspects administratives et techniques. Il s'agit d'un apprentissage de s'interagir avec la variable étatique et indirectement avec la variable européenne. Dans ce cadre, les acteurs apprennent des modes de faire nouveaux en intériorisant un savoir – faire administratif et des connaissances techniques qui sont fortement valorisées au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile.

« Ma principale responsabilité concerne la procédure de la demande d'asile. Je veux vous dire une chose. Au début, j'avais toujours peur de me tromper par rapport au dossier. De faire une faute sur ce qu'il fallait mettre dedans. Si j'ai bien transmis ce que la personne voulait dire. En plus ce n'est pas facile avec les interprètes. Alors, je me suis toujours posé la question « est – ce que j'ai bien écrit ce que la personne voulait dire ? ». J'essaie de ne pas déformer les paroles des personnes. Ainsi, mon souci est d'être toujours juste et de donner de bonnes informations aux gens. Maintenant, je pense que ça change petit à petit. J'essaie d'apprendre toute cette législation qui concerne la procédure d'asile pour que je puisse faire les démarches administratives plus vite et de façon plus efficace. Effectivement, ma responsabilité est du côté administratif. C'est vrai que les gens qui viennent ici, comptent sur nous parce qu'ils ne connaissent rien du tout. Par exemple, on reçoit souvent des personnes qui viennent ici, en pensant qu'ils ont fait ce qu'il fallait faire par rapport à leurs démarches administratives. Quand on essaie de vérifier leur dossier on comprend que certaines choses n'ont pas été faites. On est donc obligés de connaître toute cette procédure au bout des doigts ! Alors, il n'y a aucun rapport en ce qui concerne mes connaissances actuelles et mes connaissances avant de venir ici mais c'est vrai qu'au bout d'un an, il y en a encore beaucoup de choses à apprendre ». E7

93. Jean – Pierre Gaudin, « L'action publique, Sociologie et Politique », Paris : Presses de Sciences Po/ Dalloz, 2004, p. 225 – 227

Cet apprentissage ne peut pas être compris de manière unilatérale. Il s'agit au contraire d'un apprentissage qui peut prendre des formes conflictuelles. L'apprentissage d'un savoir – faire administratif concernant le droit d'asile au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile et notamment dans l'espace partenarial va de pair avec une mise à l'écart de la variable militante. Au sein de l'espace partenarial, la variable militante est de moins en moins valorisée et cet élément constitue un aspect difficile de la procédure d'apprentissage notamment pour les acteurs qui ont été d'abord socialisés dans le milieu. Ce sont notamment les acteurs qui travaillaient depuis des années sur l'accueil des demandeurs d'asile, compte tenu du fait que l'espace militant quant à l'accueil des demandeurs d'asile constitue un élément historique et préexistant du dispositif local d'accueil. Dans ce cadre, la procédure de reconversion des ressources militantes en compétences purement administratives et techniques peut devenir conflictuelle. D'autre part, pour les acteurs nouvellement entrés dans le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile et qui ont d'abord été socialisés dans le milieu militant, la reconversion de l'identité militante en une identité du « technicien du droit d'asile » peut devenir compliquée et conduire jusqu'à la sortie du dispositif.

« En fait, je ne sais pas comment ça va tourner le droit d'asile. En ce qui me concerne personnellement, j'envisage trois façons. Soit ça va me dégoûter de jouer le flic et de ne pas avoir le temps de travailler avec les gens, soit ça va me décourager parce que ça va être trop dur pour moi et je vais chercher un autre boulot, soit je vais résister. Je ne sais pas encore comment je réagirai. Vous pouvez revenir m'interviewer dans quelque temps. Mais de toute façon, je veux résister, il faut lutter avec le peu que l'on a pour voir si on peut faire quelque chose. Mais en ce qui me concerne je n'ai pas d'objectifs parce que je ne sais pas comment ça va tourner ». E7

« Mon poste a été créé quand je suis arrivé. Les responsables ici m'ont dit ce qu'ils avaient à me dire et moi j'essaie de l'appliquer. Au début c'était intéressant de savoir ce que je devais faire et ce que je ne devais pas faire. Maintenant cela commence à rouler. Mais ce qui a changé, ce qui a évolué à mon avis, c'est la demande d'asile qui est devenue de plus en plus difficile et je ne sais pas si je pourrai supporter ça plus longtemps. Par rapport à mes valeurs et en fonction de ce que je veux faire. Si je ne peux pas faire mon travail, je ne sais pas si ça vaut la peine de continuer. Moi je privilégie énormément la relation. Le relationnel, c'est ça que j'aime dans mon travail. C'est de prendre contacts avec les gens, d'établir des rapports où il y a un échange. Si il n'y a pas d'échange, je ne peux pas travailler. En plus, si je ne peux plus accompagner les gens, si je ne peux plus accéder à certaines choses, je ne peux plus travailler quoi ! Donc, dans la situation actuelle en ce qui concerne les gens, on va les mettre dehors de plus en plus rapidement... De plus en plus gérer... il faut gérer... voilà ! ». E8

L'autre aspect de l'apprentissage individuel est l'apprentissage de la logique partenariale qui constitue un élément important de la procédure de socialisation des acteurs dans l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile. L'apprentissage individuel du partenariat est à la base d'un apprentissage collectif et d'une interaction entre les acteurs locaux et l'institution en l'occurrence la Commission Locale d'Admission, mais aussi de la transformation de l'institution après le désengagement de l'Etat et la négociation d'une forme de gestion plus transversale du dispositif local d'accueil.

« Depuis 1999, moi je travaillais à l'époque à la Croix Rouge française et donc on a mis en place des commissions avec tous les CADA , les CPH , des hébergements d'urgence et les associations qui travaillaient sur l'humanitaire. Là, petit à petit, on a appris à se connaître et on a commencé certaines choses en commun...Enfin, petit à petit, on a appris à se comprendre et donc est né ce petit réseau où on essaie que les pratiques se rejoignent. Et donc, ce qui se passe dans un CADA fait le tour pour qu'on puisse répondre plus vite aux besoins des demandeurs d'asile. Aussi pour certaines choses un peu délicates on a intérêt à avoir de pratiques en commun » E11

Le lieu de cet apprentissage individuel est l'espace partenarial. Sa création a déclenché une logique de diffusion des normes locales de façon directe pour des acteurs qui se socialisent et acquièrent des aptitudes et des connaissances administratives au sein de cet espace et, notamment, lors des réunions collectives régulières qui ont parfois un caractère pédagogique pour les acteurs, notamment les nouveaux entrants dans le dispositif local.

« On se rencontre régulièrement au SARA dans le cadre de réunions sur la géopolitique et la législation. En ce qui me concerne, ça fait un an que je suis ici et je commence petit à petit à connaître le gens. On essaie de travailler ensemble, les collègues des autres CADA essaient de m'aider lorsque j'ai un problème par rapport aux dossiers ou si j'ai de questions sur la législation. C'est vrai que je ne suis pas formé par rapport à ce travail et ça me pose énormément de problèmes parce que la demande d'asile est quelque chose très particulier que l'on n'apprend pas à l'école donc si on n'est pas sur le terrain ou si on ne fait pas un mémoire sur le sujet, on ne connaît pas forcément toutes les choses. Alors, sur ce niveau le réseau marche bien, personnellement, j'ai certains interlocuteurs sur lesquels je peux compter et puis petit à petit, j'essaie d'apprendre des choses. Généralement, je qualifierais notre relation équilibrée, il n'y a pas de rivalité et on travaille ensemble » E7

Dans ce cadre, l'espace partenarial peut servir d'un élément de socialisation et d'apprentissage individuel des acteurs, qui permet la mise en place d'un apprentissage collectif au sein de l'espace local et notamment un apprentissage de la négociation et de l'interaction avec l'institution, en l'occurrence la Commission Locale d'Admission.

2^{ème} section : L'apprentissage de la négociation et la réévaluation du projet partenarial au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile.

L'apprentissage - adaptation ⁹⁴ des acteurs au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile constitue la base d'un apprentissage collectif et notamment un apprentissage de la négociation au sein de l'espace partenarial. Dès la première mise en place de la Commission Locale d'Admission en 1999 la logique de la négociation des normes locales a été une logique courante au sein de cet espace.

« En ce qui nous concerne, on assiste depuis qu'on est ouvert à la Commission Locale d'Admission donc, on est à l'origine des demandes CADA. Dans les commission c'est un peu nous qui apportons la demande, la commission apporte l'offre donc souvent, on appelle ça un service marchant parce que, on apporte les demandes et les autres apportent les appartements. Alors on est les médiateurs entre les personnes et les structures. Après c'est vrai que chaque CADA, gère ses problèmes particuliers avec ses propres travailleurs sociaux. Avant l'entrée nous, on fait un diagnostic avec la famille ou la personne isolée et on essaie de repérer quelle est la problématique pour pouvoir mettre en adéquation effectivement la proposition de logement. » E1

L'apprentissage d'une logique de négociation d'une part, la volonté de désengagement de la part de l'Etat de l'autre, peuvent être des certains des éléments conduisant à la réévaluation du projet partenarial quant à la Commission Locale d'Admission. L'apprentissage de la négociation est à la base de la procédure d'élaboration d'une nouvelle configuration partenariale qui n'est peut – être pas non plus une configuration définitive.

« Nous avons un projet de coopération puisque la coordination du dispositif asile a été changée depuis très peu. La DDASS s'est délogée de l'animation et de la coordination du dispositif même si elle garde la souveraineté décisionnelle, entre guillemets. Donc, quand ils ont fait un projet relatif à la coordination de ce dispositif, nous participions à la Commission Locale d'Admission qui gère les entrées dans les CADA et nous n'avons pas souhaité que ce soit une association qui soit porteur de cette coordination. Nous avons donc très vite pris les choses en main et nous avons créé une sorte de collectif interassociatif qui va donner lieu, d'ici à six mois puisque nous sommes dans une phase d'expérimentation, à la création d'une vraie association constituée en termes de comité de pilotage par quasiment l'ensemble des opérateurs de la ville de Marseille, les grosses et les petites associations porteuses de CADA ou d'hébergements spécifiques ou même les associations militantes qui font de la domiciliation comme la CIMADE » E12

94. Jean – Pierre Gaudin, « L'action publique, Sociologie et Politique », Paris : Presses de Sciences Po/ Dalloz, 2004, p. 225 – 227

Dans ce cadre, l'apprentissage collectif de la négociation devient un élément important de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile, à la fois en transformant le cadre cognitif des acteurs locaux, avec l'apprentissage des règles locales du partenariat, et aussi en transformant l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile. L'interaction entre l'espace local et les acteurs au sein de la Commission Locale d'Admission comme dans les réunions collectives qui constituent elles aussi un moyen important de l'apprentissage, a été un des éléments de transformation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile. Il est également un des éléments de la procédure de mise en place d'une configuration plus horizontale quant à la gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et à la création d'un échange plus direct entre l'espace local et la variable européenne.

Un autre élément lié à la procédure d'apprentissage peut être la tendance à la professionnalisation de l'espace local quant à l'accueil des demandeurs d'asile, élément que nous allons essayer de développer au chapitre suivant et qui est le dernier de notre analyse.

CHAPITRE II.

La question de la professionnalisation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile.

L'espace local d'accueil des demandeurs d'asile est un espace qui a connu des évolutions et des transformations. Néanmoins, le changement concernant cet espace n'a pas été un changement drastique et la procédure de sa reconversion en un espace professionnel est une procédure lente et surtout inachevée.

Préalablement, il nous paraît important de souligner certaines précautions méthodologiques concernant l'analyse de la professionnalisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile. Tout d'abord, cet espace est un espace récemment créé qui conserve certains des éléments historiques qui appartiennent à ses origines militantes. La question militante constitue au sein de cet espace un élément d'héritage de l'espace marseillais d'accueil des étrangers, un espace traditionnellement important et historiquement présent dans le paysage associatif de la ville, pour des raisons politiques et géopolitiques que l'on vient de développer à notre première partie.

L'espace local d'accueil des demandeurs d'asile trouve ses origines à l'action militante concernant l'accueil et la défense des droits des étrangers qui demeure d'ailleurs un élément important jusqu'aujourd'hui. Donc, même si il y avait une première spécialisation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile avec la réorganisation du Dispositif National d'Accueil (DNA) et la création d'un dispositif d'accueil consacré aux demandeurs d'asile au niveau départemental dans les années 1990 et une deuxième avec la mise en place de la Commission Locale d'Admission du département en 1999, le militantisme a demeuré un élément identitaire de cet espace spécialisé.

En ce qui concerne la deuxième précaution méthodologique, il s'agit du fait que les normes européennes concernant le droit d'asile et l'accueil des demandeurs d'asile n'étaient pas, au moins jusqu'aujourd'hui directement soumises aux acteurs locaux. Il existait et dans un certain degré continue à exister une forte implication de l'Etat au processus de la transmission des normes européennes, ce qui est explicable tout d'abord par le fait que les normes européennes concernant le droit d'asile sont très récentes et en pleine élaboration, mais aussi parce que les questions concernant l'asile sont des questions liées à la souveraineté nationale et leur traitement directe par l'Europe et l'espace local demande une intégration politique européenne qui pour le moment n'est qu'une volonté.

Dans ce cadre, la question de la professionnalisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile peut paraître une question prématurée. Néanmoins, en ce qui nous concerne, la pertinence de cette question n'est pas simplement de s'interroger si le processus d'eupéanisation a déclenché une logique de professionnalisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile. Nous paraît aussi intéressant de renverser la question et de s'interroger si la procédure de professionnalisation a déclenché une logique d'eupéanisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile. Certes, aucune de ces deux perspectives ne peut pas s'aborder sans prendre en considération l'autre. La procéduralisation de l'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile est multilatérale et multiforme et chaque aspect ne peut pas être comprise que en relation avec l'autre.

En ce qui concerne notre dernier chapitre, nous allons d'une part examiner la procédure de professionnalisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile et d'autre nous allons essayer de retirer certains éléments de dialectique de cet espace en procédure de professionnalisation avec l'Europe.

Section 1^{ère} : L'espace local, un espace professionnalisé ? Repositionnements autour du militantisme et l'émergence de la figure du « technicien du droit d'asile ».

Composé traditionnellement de travailleurs sociaux, l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile s'est progressivement ouvert à d'autres profils, notamment ceux de juristes qui ont participé à l'amorce d'un processus de professionnalisation d'un espace, historiquement de vocation militante. Dans ce cadre, ce serait intéressant d'examiner la procédure à travers laquelle, les travailleurs sociaux, en majorité militants d'origine, ont vécu l'ouverture de l'espace local à des individus au profil différent et comment l'entrée de ces salariés spécialistes du droit et de l'administration a déclenché une procédure de professionnalisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile.

La volonté de l'Etat de créer un dispositif spécialisé à l'accueil des demandeurs d'asile conformément au projet européen concernant le sujet, ⁹⁵ a conduit à la réorganisation

95. Union Européenne, « Bilan du Programme de Tampere sur le droit d'asile », 2004, SF04R39, p. 2

du Dispositif National d'Accueil (DNA) notamment avec la création des Centres d'Accueil spécialisés aux demandeurs d'asile et à la mise en place des Commissions Locales d'Admission composées de acteurs locaux, travailleurs sociaux ou militants, d'agents de l'Etat et de spécialistes du droit et de l'administration publique dont l'objectif était de gérer la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local en mettant en place un partenariat multiforme.

Cette réorganisation du Dispositif National d'Accueil a déclenché une procédure de professionnalisation notamment pour les acteurs locaux issus de l'espace militant qui pour la plupart ont entré dans le cadre du salariat et dans un certain degré ont reconverti leurs ressources militants à une savoir – faire administratif professionnalisé.

« J'étais longtemps bénévole parce que j'avais envie pour de raisons humaines d'aider les personnes qui auraient besoin de moi mais je ne suis plus parce que je suis formé, je suis professionnel. Mais je porte encore un regard particulier au bénévolat. C'est – à – dire qu'il y a de personnes qui font du bénévolat par « charité chrétienne » et je dis ça de façon très critique et puis il y a de personnes qui sont très professionnels dans la façon d'être bénévoles. Après cela dépend au sens que on donne à notre travail. Mais je suis persuadé sur le fait que à un moment donné un bénévole doit se former parce que on est dans un secteur où on a d'êtres humains en face » E2

« Donc en 2003 par rapport au déficit de logement, d'hébergement pour les demandeurs d'asile et vu que les hôtels, l'hébergement en hôtel c'était fini, on le voulait plus, donc la DDASS a demandé à ALOTRA d'ouvrir des logements pour créer un hébergement spécifique pour demandeurs d'asile. Ça c'est fait en décembre 2003, moi je suis arrivée aussi à cette époque à ALOTRA mais je travaillais depuis comme même une dizaine d'années sur les demandeurs d'asile à la Croix Rouge Française ». E12

Dans la ville de Marseille, la procédure de reconversion de l'espace militant à un espace professionnalisé ne peut pas être comprise de manière linéaire ou définitive. La mise en place des réformes administratives concernant la réorganisation du DNA et la Commission Locale d'Admission en 1999 a amorcé un changement à l'espace local dans lequel le militantisme qui a été auparavant un élément majoritaire et fortement valorisé a laissé sa place à une vision plus professionnalisée concernant l'accueil des demandeurs d'asile notamment avec l'entrée des salariés de profil juridique et administrative dans le dispositif. Dans ce cadre, l'espace partenarial est devenu un lieu d'apprentissage et de formation des acteurs qui jusqu'à sa mise en place ont été principalement socialisés à l'espace militant.

« Il faut que je vous dise que mon poste a été récemment créé parce que un juriste n'est pas généralement considéré nécessaire aux demandeurs d'asile même si la procédure d'asile est complètement juridique. Donc, ça na fait pas très longtemps que je suis à ce poste. En ce qui concerne mes responsabilités, je suis responsable de la pris en charge des dossiers concernant la procédure d'asile au niveau de l'OFPRA et de la CRR. En même temps je suis chargé de l'appui juridique des autres associations de Marseille parce que appart l'ADRM les autres associations n'ont pas de juristes. Donc, lorsque il y a de question sur les textes ou d'autres questions juridiques par rapport à la procédure, elles m'appellent pour avoir des informations. Au-delà de cela, j'organise aussi de réunions collectives consacrées à la géopolitique et à des questions juridiques. Dans ce cadre, on essaye d'avoir une définition commune par rapport à nos responsabilités et par rapport aux textes pour faire un travail plus cohérent au niveau du département. Donc, les autres associations m'appellent quand il y a de questions sur de cas difficiles, sur les motifs du rejet etc ». E5

Au sein de l'espace partenarial, le rôle des salariés de formation juridique est central. Ils ont chargés entre autres de la transmission d'un certain savoir – faire administratif et juridique à l'ensemble des acteurs locaux en se plaçant en position d'expert concernant les sujets relevant du droit européen ou des procédures administratives. La réclamation d'une expertise juridique et administrative a légitimé leur rôle pédagogique au sein de l'espace partenarial, ce qui est repérable dans leur discours.

« On a développé un appui juridique sur le dispositif des Bouches du Rhône. Les CADA peuvent nous appeler et en plus, on fait une information chaque mois. C'est vrai que les autres CADA, sauf l'ADRM qui a embauché un juriste récemment, n'ont pas de juristes mais bon, chaque CADA a sa propre politique. En ce qui nous concerne, quand notre service a été créé on a décidé d'avoir une certaine transversalité. Donc, au-delà des travailleurs sociaux, on a un psychologue et deux juristes. Les autres CADA n'ont pas la même politique que nous, même si l'asile concerne surtout le droit. Indubitablement ». E4

« On est en contact quasiment quotidien avec tous les CADA. Ça c'est clair. Cela nous permet aussi de savoir qu'est – ce qui se passe dans les Bouches du Rhône, quel statut a chaque famille, quelle origine etc. Généralement, on fait la veille réglementaire et judiciaire ». E4

« C'est tout appui juridique. J'assiste aussi aux Commissions Locales d'Admission donc par rapport à cela ma responsabilité est de veiller sur tous les problèmes juridiques et administratifs. Dans ce cadre, j'assiste à toutes les réunions et à toutes les informations collectives avec les partenaires du département. En tant que juriste, je suis directement responsable des hébergements d'urgence et pour cela je suis présent dans tous les entretiens avec les familles. J'essaie de toute façon de faire le lien avec tous les services et avec tous les partenaires ». E4

Dans ce cadre, la valorisation des compétences juridiques et administratives au sein de l'espace partenarial local a provoqué une tension de délégitimation du militantisme et une procédure de reconversion des ressources militantes des acteurs locaux à un savoir – faire juridique qui est désormais le moyen de légitimation de leur place dans l'espace partenarial. Certes, l'espace partenarial de la ville réserve une place à des associations militantes, néanmoins il s'agit également de militants de formation juridique ayant déjà légitimé leur rôle de l'expert – militant dans l'espace militant et le rôle de représentant de cet espace à la Commission Locale d'Admission. Il s'agit notamment les responsables de la Cimade dont la formation et les compétences en combinaison avec le rôle historique de cette association dans le paysage associatif marseillais légitiment leur place dans le dispositif départemental.

Cette procédure de delégitimation du militantisme et de légitimation de la figure du « technicien du droit d'asile » n'est pas perçue de la même façon par l'ensemble des acteurs et est loin de faire l'unanimité. Pour certains acteurs, cette tension de professionnalisation et d'écart du militantisme constitue une raison de sortie du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile et pour d'autres, notamment pour ceux dont le rôle est plus valorisé dans l'espace partenarial, elle est plus facilement acceptable.

« On sait ce que on voudrait que l'asile devienne, on sait que cela ne deviendra pas ça, on sait que les gens ne seront pas pris en charge décentement, on sait que on n'aura pas de régularisation pour certaines personnes, on sait que le dispositif va se durcir. On est obligés de faire avec ça. Moi de toute façon, quand je vais devenir un agent de contrôle de l'Etat, je suis en train de devenir malgré tout, quand je serais trop agent de contrôle à mon goût, je quitterais le dispositif ». E2

« C'est – à – dire que nous, on se contente de traiter la demande d'asile. La volonté des CADA qui font de l'hébergement était depuis longtemps de ne pas se mêler à des questions politiques. Ils font leur accompagnement, du mieux qu'ils peuvent, ils vont héberger les personnes mais ils font de la technique et ils laissent les politiques s'en dépatouiller des questions politiques. Néanmoins, je ne pense pas que l'on peut faire de l'accueil des demandeurs d'asile sans faire de la politique au sens très étymologique du terme. La vie dans la cité. On est dans la politique, on est dedans. Donc, jusque maintenant, la question du social nous préoccupe, la question de l'intégration de ses familles nous préoccupe mais on ne veut pas se mêler à des questions politiques. Cela c'est impossible. La question de l'asile est sous – jacente à la question de l'accueil des étrangers dans notre territoire, cette question est effectivement politique et il y a un gros travail que l'on pas fait par rapport à la médiatisation de ce sujet. On ne voulait pas s'exprimer, on ne voulait pas sensibiliser l'opinion publique. On a laissé ça à nos élus locaux, régionaux, nationaux de s'en charger à notre place et nous, on restait du côté de la technicité et de l'accueil et de l'accompagnement social de ces personnes ». E12

« En général, le plus grand objectif est de essayer malgré toutes les directives de donner d'humanitaire avec les moyens qu'on peut avoir, tout en sachant aussi qu'on ne peut pas aller au-delà des lois et les directives qu'on a. » E11

Après avoir repéré certains des éléments relevant d'une procédure de professionnalisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile, ce serait intéressant d'examiner des effets de cette tension de professionnalisation à la dialectique entre cet espace et la variable européenne.

Section deuxième : L'Europe cause de la professionnalisation de l'espace local ou effet de celle – ci ? Certains éléments de dialectique.

En ce qui concerne la question de l'eupéanisation de l'espace local d'accueil des demandeurs d'asile, jusqu'à présent l'Etat a été l'instrument principal de la mise en place d'une telle procédure. Les objectifs généraux d'une politique commune en matière d'asile à l'échelle européenne, ont été mise en place par des lois et des mesures d'application nationaux. Néanmoins, l'interaction même indirecte entre la variable européenne et l'espace local a eu des effets concrets à la configuration de l'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile.

Dans ce cadre, la dialectique entre l'Europe et l'espace local a d'abord été une dialectique conflictuelle. La tension de la mise en écart du militantisme, un élément historiquement omniprésent au paysage associatif marseillais, par des nouvelles normes, transmises certes par l'administration étatique a provoqué un changement brutal pour certains acteurs locaux qui ont été socialisés à l'espace militant. La reconversion de leurs ressources militantes en un savoir – faire professionnel n'a pas été une procédure linéaire et pour eux en plusieurs reprises l'Europe apparaît comme une cause à battre. De l'autre côté, pour des acteurs dont les compétences administratives et juridiques permettaient une valorisation de leur position à l'espace local, la variable européenne n'a pas été perçue de la même manière. Pour eux, le projet européen constitue un élément à transmettre à l'ensemble de l'espace local.

Dans un deuxième temps, le processus de la transmission d'une logique d'action professionnalisée, conforme à la logique des normes européennes est devenue aussi conflictuelle. La tension de spécialisation et de professionnalisation de l'espace local ne peut pas être perçue comme une tension globalement partagée. Certes les normes européennes concernant la politique d'accueil des demandeurs d'asile n'ont pas de caractère directement contraignant à l'espace local et c'est à l'Etat de déterminer leurs mesures d'application. Néanmoins, elles ont un effet important au référentiel des acteurs de cet espace. L'Europe devient un élément de vocabulaire commun soit pour faire appel à la mobilisation, soit pour justifier l'écart de l'action militante. Finalement la variable européenne a un impact important au cadre cognitif des acteurs car elle devient une cause à battre ou à défendre.

Une troisième phase d'interaction entre l'espace local et la variable européenne concerne la mise en place d'un projet de gestion transversale du dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile avec le désengagement de l'Etat et la tension de professionnalisation de cet espace que nous avons analysé précédemment. La négociation d'un projet de co – gestion de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et la consolidation d'un dispositif dont la vocation est désormais plus professionnelle que militante permet une élaboration plus directe du projet européen au niveau local. Cela peut servir de point de départ d'une mise en place d'une dialectique plus directe entre l'espace local et la variable européenne.

Un exemple illustrant cette posture pourrait être le fait que dans le cadre du programme pluriannuel de la Haye, l'Union Européenne finance des programmes de formation et de spécialisation des travailleurs sociaux travaillant à l'accueil des demandeurs d'asile.⁹⁶ Un tel programme – pilote portant le nom F.A.T.A. « Former et Accompagner les Travailleurs sociaux de l'Asile » est en train de se mettre en place actuellement à Marseille.⁹⁷

Il serait intéressant de mentionner que le porteur de ce programme est le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ADRIM, qui est un de trois plus grand de la ville. Le programme est supposé d'avoir lieu dans ces locaux et la responsabilité de sa mise en place appartient à une équipe de spécialistes et de professionnels locaux du droit d'asile. Autrement dit, aux mêmes spécialistes qui réclament une expertise sur les questions d'asile à l'espace local. Ce programme fera l'objet d'une évaluation de la part de l'Union Européenne. Cet exemple peut être illustrant du fait que désormais la tension de professionnalisation se concrétise au niveau local avec une interaction directe avec la variable européenne et cette tension est supposée d'être aussi évaluée.

Dans ce cadre, la procédure d'apprentissage d'un savoir – faire professionnel sur l'accueil des demandeurs d'asile, qui a été une tension ayant pour point de départ l'entrée dans le dispositif local d'un certain nombre d'acteurs de compétences administratives et juridiques, devient désormais un objectif financé par l'Union Européenne en mettant ces experts locaux à la place du pilote de ce programme.

96. La spécialisation des salariés travaillant à l'accueil des demandeurs d'asile est un objectif du programme de la Haye. Voir Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Introduction.

97. Le programme est supposé d'avoir lieu dès septembre 2006 et a pour objectif de « *Accompagner les Travailleurs sociaux de l'Asile est une formation expérimentale et innovante qui tente de répondre - avec 8 journées de formation qui tournent autour de l'accompagnement social du demandeur d'asile, le champ juridique et le champ social, les techniques de recherche géopolitique, la distanciation par rapport au récit de vie, l'Inter culturalité , les mineurs isolés étrangers et le Droit d'asile en Europe - à l'interrogation sur la spécificité ou non du métier d'accompagnant du demandeur d'asile* » Le programme est financé par la Fonds Social Européen.

Dans ce cadre, une nouvelle étape du changement concernant la politique d'accueil des demandeurs d'asile pourrait commencer au sein duquel la procédure de professionnalisation de l'espace local pourrait devenir plus explicite en déclenchant des nouveaux repositionnements et en faisant émerger des nouvelles stratégies qui ne peuvent certes pas être prévisibles ou explicitement décrites actuellement.

CONCLUSIONS

L'objectif de cette étude était d'analyser la politique européenne en matière d'asile et notamment son aspect concernant la politique d'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre d'une analyse microscopique plaçant les normes européennes « par le bas »⁹⁸. L'intérêt principal de cette étude était d'examiner le processus de la mise en place des normes européennes concernant l'accueil des demandeurs d'asile au niveau local afin de voir les transformations et les changements qu'elles provoquent mais aussi les différentes interprétations qu'elles subissent au sein de l'espace local.

En ce qui concerne notre terrain marseillais, il s'agit d'un terrain historiquement de vocation militante par rapport à l'accueil des demandeurs d'asile et plus généralement par rapport à l'accueil des étrangers. La création d'un dispositif d'accueil uniquement consacré aux demandeurs d'asile et la mise en place des normes européennes, toujours de façon indirecte à travers l'Etat qui garde une position privilégiée au sein de ce dispositif, a déclenché une tension d'écart du militantisme et de professionnalisation, une tension qui ne peut pas être expliquée de façon unidimensionnel et qui ne peut pas être uniquement attribué aux normes européennes mais aussi aux intérêts et aux stratégies des différents acteurs au sein de l'espace local.

Néanmoins, même si dans un premier temps la variable européenne est mêlée avec des stratégies locales et utilisée pour légitimer les positions de certains acteurs à l'espace local et pour délégitimer les positions d'autres, elle crée un effet important au cadre cognitif des acteurs. Désormais, la variable européenne est omniprésente dans l'espace local et constitue un référentiel direct pour les acteurs qui mettent en place de nouvelles stratégies pour la contester ou pour la valoriser. Cette interaction continue est un élément important concernant la transformation de l'espace local et même s'il s'agit d'une phase primitive d'un processus d'europanisation par le bas, elle constitue la base et le point de départ quant à la mise en place d'un tel processus.

98. Romain Pasquier et Julien Weisbein, «L'Europe au microscope du local », numéro 12, 2004, Paris, Introduction p. 10 – 11

En ce qui concerne notre étude de cas, nous avons d'une part essayé de repérer et d'analyser tous ces éléments concernant le changement provoqué par la variable européenne au tissu local dans lequel elle s'inscrit et d'autre de voir comment cette variable interagit avec d'autres éléments historique de l'espace local tels que le militantisme.

Il serait aussi important d'ajouter que la politique d'accueil des demandeurs d'asile n'est pas une politique uniquement élaborée à l'échelle de l'Union Européenne. Au contraire, il s'agit d'une politique qui est également élaborée par l'Etat. Dans ce cadre, elle constitue un cas intéressant dans l'objectif de voir comment les différentes échelles de la mise en place d'une politique, le supranational, le national et le local interagissent et quels sont les résultats de cette interaction.

En concluant, on pourrait dire que les tensions décrites au sein de cette étude ne peuvent pas être comprises de manière unilatérale. L'ambition de ce travail n'est pas de fournir des arguments incontestables ou des explications de l'alpha jusqu'à l'omega concernant le changement provoqué par la variable européenne au niveau local, mais de décrire et d'analyser des tensions de manière critique en tenant compte des particularités du terrain et en connaissant que il y a des zones d'ombre que cette analyse n'a pas pu éclairer.

LISTE DES ANNEXES

Annexe I. Grille d'entretien

Annexe II. Liste des entretiens

Annexe III. L'observation

ANNEXE I.

GRILLE D'ENTRETIEN

1) Structure de l'association :

- On pourrait commencer cet entretien par l'action de votre association. Sur quoi travaillez vous ?
- Depuis quand votre association existe ?
- Combien de personnes vous accueillez ?
- Est – ce que vous pourriez nous parler un peu pour la structure de votre association ? Quel est son effectif ?
- Votre association a – t –elle un siège administratif ? Lequel ?

2) Action de l'association :

- L'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés n'est pas un problème nouveau. Quelles sont les difficultés que vous faites face actuellement ?
- Quelles sont les pratiques que vous mettez en place pour résoudre ces difficultés ? Vous les faites face seuls ou vous coopérez avec d'autres associations et l'administration ?
- Un sujet aussi important est l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés. Comment agissez vous sur cela ? Sur ce sujet est – ce que vous avez des projets précis ? Seuls ou en coopérations avec d'autres ?
- Effectivement ici dans la ville de Marseille il existe plusieurs associations qui travaillent plus ou moins sur l'hébergement des étrangers. Est – ce que vous avez de projets et actions en commun ? Si oui lesquels ? Si non pourquoi ?
- Est – ce que vous estimez que l'on est dans une logique de partenariat avec des autres associations dans un cadre officiel ou votre coopération est plutôt officieuse ?
- Marseille est une ville exemplaire en ce qui concerne la mixité sociale. Est – ce que vous avez des relations avec le quartier ? Vous coopérez sur quelque chose ?
- L'asile en général est un sujet qui a des aspects politiques. Est – ce que vous avez de coopération ou projets en commun avec des élus locaux ?

3) Questions sur l'interaction avec la variable nationale

- Au-delà de vos interlocuteurs associatifs vous avez des interlocuteurs administratifs. Est – ce que vous avez de projets en commun ?
- Depuis ces dernières années on avait certaines reformes législatives concernant l'asile. Est – ce que ces reformes ont déterminé l'action de votre association ? Sur quoi ?
- Dans le cadre législatif actuel est – ce que vous estimez que vous avez un certain degré d'autonomie en ce qui concerne votre action ? Quelles sont vos marges de manœuvre par rapport à la législation ?
- Au-delà des reformes législatives il existent aussi des reformes administratives. Quelles sont les reformes administratives actuelles et quelle est votre position sur le sujet ?
- Est – ce que vous estimez que les reformes actuelles vont établir un cadre plus coopératif sur l'action concernant l'hébergement des demandeurs d'asile ?

4) Questions sur l'interaction avec la variable européenne

- Au-delà du contexte national, il y a le cadre européen. Comment vous apercevez ce cadre ?
- Est – ce que vous avez de contacts avec l'administration européenne ? Est – ce qu'il y a des projets ou des actions en communs ?
- Avez vos collègues européens est – ce que vous avez de contacts ou de projets en commun ?
- En ce qui concerne les programmes européens concernant l'asile, il y en a plusieurs. Est – ce que vous participez à qqun ?
- Cette participation sur quoi vous engage et détermine votre action ?
- Est – ce que vous pourriez nous décrire votre expérience par cette participation ?
- La politique européenne en matière d'asile et d'immigration, qu'est – ce que cela évoque pour vous ?
- L'intégration européenne est un objectif de l'Europe. En faisant un premier bilan sur la politique d'accueil des demandeurs d'asile de l'Union, par rapport à votre expérience sur le terrain quelles sont ses points forts à votre avis et comment pourrait – on améliorer ses points faibles ?

5) Evolutions et objectifs

- A votre avis, qu'est – ce qui a évolué depuis la création de votre association en ce qui concerne son action mais aussi ses pratiques et ses objectifs ?
- Quels sont selon vous les objectifs de l'association et les défis pour les années à venir et comment vous estimez que vous allez parvenir à les atteindre?
- Quelles sont les particularités de votre association à votre avis ?

6) Coordonnées et parcours professionnel :

- Quel est votre poste à l'association ?
- Depuis quand vous êtes à ce poste ?
- Quelles sont vos responsabilités par rapport à votre poste ?
- Est – ce que vous pourriez nous parler de votre parcours professionnel jusqu'aujourd'hui ?
- Est – ce que vous avez ou vous aviez d'engagements militants, syndicaux ou politiques ?

ANNEXE II.

LISTE DES ENTRETIENS :

Entretien 1 : Christine Thiriet, coordinatrice de la Plateforme Asile, réalisé le 31/1/2006 dans les locaux de l'association « Plateforme Asile ». Durée : 1h 7min 38 secs.

Entretien 2 : Xavier Codesal, travailleur social de la Plateforme Asile, réalisé le 7/2/2006 dans les locaux de l'association « Plateforme Asile ». Durée : 57 min 28 secs.

Entretien 3 : Véronique Juillan, travailleur social de la Plateforme, réalisé le 9/2/2006 dans les locaux de l'association « Plateforme Asile ». Durée : 54 min 38 secs.

Entretien 4 : Laurent Polpré, responsable adjoint du Service Accueil des Etrangers, réalisé le 30/1/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile SARA. Durée : 1h 3min 19 secs.

Entretien 5 : Marie Walleck, juriste du Service Accueil des Etrangers, réalisé le 16/1/2006 dans les locaux du Centre d'accueil pour Demandeurs d'Asile SARA. Durée : 53 min 25 secs.

Entretien 6 : Catherine Magnaudit, directrice adjointe du CADA SONACOTRA, réalisé le 1/2/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile SONACOTRA. Durée : 54 min 27 secs.

Entretien 7 : Laurence Barthélemy, travailleur social du CADA SONACOTRA, réalisé le 1/2/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile SONACOTRA. Durée : 51 min 24 secs.

Entretien 8 : Sophie Mercier, travailleur social du CADA SONACOTRA, réalisé le 1/2/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile SONACOTRA. Durée : 52 min 21 secs.

Entretien 9 : Mélanie Couloma, travailleur social du CADA ADRIM, réalisé le 2/2/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ADRIM. Durée : 50 min 13 secs.

Entretien 10 : Marie Firmiano, travailleur social du CADA ADRIM, réalisé le 2/2/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ADRIM. Durée : 51 min 45 secs.

Entretien 11 : Annick Fricheteau, responsable service asile du CADA ALOTRA, réalisé le 4/1/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ALOTRA. Durée : 54 min 35 secs.

Entretien 12 : Virginie Lehmann, responsable service asile du CADA AFOR, réalisé le 15/2/2006 dans les locaux du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile AFOR. Durée : 57 min 23 secs.

Entretien 13 : Monique Linossier, Directrice de l'association Elia, réalisé le 8/2/2006 dans les locaux de l'association « Elia ». Durée : 1h 12min 38 secs.

Entretien 14 : Valentine Drieux, coordinatrice de l'association Elia, réalisé le 8/1/2006 dans les locaux de l'association « Elia ». Durée : 1h 2min 57 secs.

Entretien 15 : Claudie Merlé, secrétaire de group de l'Amnistie Internationale Marseille, réalisé le 22/2/2006 dans les locaux de l'association « Amnistie Internationale Marseille ». Durée : 1h 3min 46 secs.

ANNEXE III.

L'OBSERVATION :

Observation 1 : « Une semaine pour le droit d'asile ». Evénement Collectif du 25 au 29 janvier 2006, dans les locaux du Réseau Régional Réfugiés.

Observation 2 : Réunion concernant le Code d'entrée et de séjour des étrangers du 17 février 2006 dans les locaux du Réseau Régional Réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE

A. OUVRAGES

1. Arborio (Marie) et Fournier (Pierre), « *L'enquête et ses méthodes* », Armand Colin, Paris, 2005
2. Attard – Maraninchi (Marie – Françoise), « *Le Cosmopolitisme de l'entre – deux – guerres* ». in Emile's Temine, « *Histoire des migrations à Marseille* ». EDISUD, Aix- en – Provence, 1990
3. Boltanski L., Chiapello E., « *Le nouvel esprit du capitalisme* », Gallimard, Paris, 1999
4. Bolten (Jose J). « *From Schengen to Dublin, the new frontiers of refugee law* ». 2003 Martinus Nijhoff Publishers
5. Bouteillet – Paquet (Daphné), « *L'Europe et le droit d'asile* ». L'Harmattan, Paris, 2001
6. Chagnolland (Dominique), « *Science Politique, Eléments de sociologie politique* », Dalloz, Paris, 2004
7. Dewitte (Philippe), « *Immigration et intégration, l'état des savoirs* », Editions la découverte, 1999
8. Fontaine (Joseph) et Hassenteufel (Patrick). « *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain* ». 2002, Presses Universitaires de Rennes.
9. Gastaud (Yvan), « *Marseille Cosmopolite. Après les décolonisations : un enjeu identitaire* » in Escallier Robert et Gastaud Yvan, « *du Cosmopolitisme en Méditerranée* » Cahiers de la Méditerranée, Vol. 67.
10. Gaudin (Jean – Pierre), « *L'Action publique : Sociologie et politique* », Paris : Presses de Sciences Politiques/Dalloz, 2004

11. Jaqué (Jean – Paul), « *Droit Institutionnel de l'Union Européenne* », Dalloz, Paris, 2004
12. Jordi (Jean – Jacques), Sayad (Abdemalek), Temine (Emile), « *Le Choc de la Décolonisation* », in Emile's Temine, « *Histoire des migrations à Marseille* ». EDISUD, Aix-en – Provence, 1990
13. Massardier (Gilles), « *Politiques et actions publiques* ». 2003, Armand Collin Paris
14. Nay (Olivier), « *Négocier le partenariat. Jeux et Conflits dans la mise en œuvre de la politique Communautaire en France* » in *Revue Française de Science Politique*, Volume 51, Numéro 3, juin 2001.
15. Nonjon (Magalie), « *Professionnels de la participation : Savoir gérer son image* », in *Militantismes Institutionnels*, Politix Volume 18 – n. 70/2005
16. Pasquier (Romain) et Pinson (Gilles), « *Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie* » in Romain's Pasquier et Julien's Weisbein « *L'Europe au microscope du local* » L'Harmattan, Paris 2004
17. Pasquier (Romain) et Weibstein (Julien), « *L'Europe au microscope du local* », n. 12 – 2004
18. Quivy (Raymond) et Van Campenhoudt (Luc), « *Manuel de recherche en sciences sociales* », Dunod, Paris, 1995

B. ARTICLES

1. European Council on Refugees and Exiles, « *Guarding Standards, Shaping the Agenda. Analysis of the Treaty of Amsterdam* ». 1999
2. Le Gall (Catherine), « *Je ne veux plus trier les réfugiés* », 19/01/2006, L'Express
3. Groupe d'information et de Soutien des Immigrées, *Contrôler, Surveiller et Punir*, décembre 2004

4. Radaelli (Claudio M). « *Europeanisation : Solution or Problem* ». European Integration online Papers (EIoP), Vol. 8. No 16. 2004
5. Sauvagnargues (Françoise), « *Droit d'asile : suite et...fin ?* ». Travail Social et Problématique de l'Asile. Plein Droit n. 18 – 19, octobre 1992
6. Santamaria (Magalie), « *L'accueil dans les Bouches – du – Rhône : Une Sortie de la crise liée à la disparition de l'asile territorial* », in Forum Réfugiés Rapport 2005.
7. Forum Réfugiés, « *Asile en France et Perspectives Européennes* » Rapport 2003
8. Forum Réfugiés, « *Asile en France et Perspectives Européennes* » Rapport 2005
9. Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Guide du demandeur d'asile 2005
10. Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Rapport d'activité 2004

C. TEXTES JURIDIQUES

1. Conseil Européen de Bruxelles. Conclusions de la Présidence. 4 – 5 novembre 2004
2. Conseil Européen de Laeken, Conclusions de la Présidence. 14 – 15 décembre 2001
3. Conseil Européen de Tampere, Conclusions de la Présidence. 15 – 16 octobre 1999
4. Conseil Européen de Thessalonique, Conclusions de la Présidence. 19 – 20 juin 2003
5. Constitution du 24 juin 1793, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
6. Constitution de 13 octobre 1946
7. Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1952

8. Décision 2000/596/CE, Création d'un Fonds européen pour les réfugiés
9. Décision 2005/C53/01, Le Programme de la Haye : Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne.
10. Décret n. 53 – 377 du 2/5/1953
11. Directive 2003/9/CE du 27/1/2003 du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.
12. Haut Commissariat aux droits de l'Homme, La Convention relative au statut des réfugiés
13. Préambule de la Constitution de 1946, Document d'études n 1.10 « Les Institutions de la Quatrième République ». Paris, La Documentation Française.
14. Union Européenne, « Bilan du Programme de Tampere sur le droit d'asile », 2004, SF04R39

D. DIVERS

1. Van Lidth de Jeude (Timon), mémoire de DEA de Science Politique Comparative à l'IEP d'Aix – en – Provence, « Identités et engagement dans le militantisme de solidarité : L'exemple des militants du groupe Cimade – PACA et la défense des étrangers », sous la direction de Christophe Traïni, 2003 – 2004

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|----|
| Abréviations..... | 4 |
| Sommaire..... | 5 |
| Introduction..... | 6 |
| Partie préliminaire. La politique européenne en matière d’asile. Politique d’accueil des demandeurs d’asile. Du niveau européen au niveau local..... | 13 |
| Chapitre I. La politique européenne en matière d’asile. La Communautarisation du droit d’asile..... | 13 |
| Section 1 ^{ère} : Les grandes évolutions législatives de la politique européenne en matière d’asile..... | 13 |
| 1) L’accord et la convention Schengen..... | 14 |
| 2) La Convention de Dublin..... | 14 |
| 3) Les Traités européens..... | 15 |
| 4) Les Conseils européens..... | 16 |
| Section 2 ^{ème} : Les mesures d’application de la politique européenne en matière d’asile..... | 17 |
| 1) Le programme de Tampere..... | 17 |
| 2) La Directive 2003/9/CE..... | 18 |
| 3) Le programme de la Haye..... | 18 |
| 4) Le Fonds Européen pour les Réfugiés..... | 19 |
| Chapitre II. Le droit d’asile en France. L’évolution de la politique d’asile et de la politique d’accueil des demandeurs d’asile..... | 20 |
| Section 1 ^{ère} : Les évolutions législatives du droit d’asile en France..... | 20 |
| 1) Quelques dates importantes sur le droit d’asile en France..... | 20 |
| 2) La loi n. 52 – 893 du 23 juillet 1952 sur l’asile conventionnel..... | 21 |
| 3) La loi n. 98 – 349 du 11 mai 1998 sur l’asile territorial..... | 21 |
| 4) La Reforme de la loi sur l’asile. La loi n. 2003 – 1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n. 52 – 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d’asile..... | 22 |
| 5) Les modifications législatives et les nouvelles notions introduites par la reforme..... | 23 |
| 2 ^{ème} Section : La procédure d’asile en France et le Dispositif National d’Accueil des demandeurs d’asile..... | 24 |

| | |
|--|----|
| 1) La procédure d'asile..... | 24 |
| 2) Le Dispositif National d'Accueil..... | 25 |
| 2§1) Les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile..... | 26 |
| 2§2) Les dispositifs complémentaires..... | 27 |
| Première partie. La structuration d'un espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile..... | 28 |
| Chapitre I. L'inscription historique de l'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile..... | 28 |
| Section 1 ^{ère} : La base historique de la politique d'accueil des demandeurs d'asile au niveau de Marseille..... | 30 |
| Section 2 ^{ème} : Le changement de perspective concernant de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des années 90 et l'émergence d'un nouveau dispositif d'accueil des demandeurs d'asile au niveau local..... | 34 |
| Chapitre II. Le dispositif local d'accueil des demandeurs d'asile..... | 39 |
| Section 1 ^{ère} : Le dispositif d'accueil des primo – arrivants..... | 39 |
| 1) La « Plateforme Asile »..... | 40 |
| 2) Les associations bénévoles et militantes..... | 42 |
| Section 2 ^{ème} : Les structures d'hébergement. Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile..... | 43 |
| Section 3 ^{ème} : Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié..... | 46 |
| Deuxième partie : L'Europe au local. La négociation de l'Europe et la mise en place d'un partenariat au sein de l'espace d'action locale concernant l'accueil des demandeurs d'asile..... | 49 |
| Chapitre I. La procédure de la mise en place d'un partenariat généralisé au sein du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile..... | 53 |
| Section 1 ^{ère} : 1 ^{ère} démarche décentralisatrice. Renforcement de la Commission Locale d'Admission du département sous le leadership de la DDASS..... | 53 |
| 1) Le partenariat au sein du secteur associatif – militant..... | 55 |
| 2) Le partenariat au sein des structures d'accueil des demandeurs d'asile..... | 59 |
| Section 2 ^{ème} : 2 ^{ème} démarche décentralisatrice. Le désengagement de la DDASS et la négociation d'un co – pilotage institutionnel..... | 63 |

| | |
|---|-----|
| Chapitre II. La recomposition des espaces d'action et le repositionnement des acteurs autour de l'Europe..... | 67 |
| Section 1 ^{ère} : Se positionner autour de l'Europe. Les enjeux institutionnels et la question militante..... | 67 |
| Section 2 ^{ème} : Le militantisme et la réclamation d'une expertise concernant l'accueil des demandeurs d'asile..... | 71 |
| Troisième partie. L'apprentissage des normes et des règles locales et la question de la professionnalisation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile..... | 76 |
| Chapitre I. Le processus d'apprentissage et de diffusion d'un modèle d'action inspirée d'une logique partenariale..... | 77 |
| Section 1 ^{ère} : L'apprentissage individuel des normes et des règles au sein de l'espace partenarial quant à l'accueil des demandeurs d'asile..... | 77 |
| Section 2 ^{ème} : L'apprentissage de la négociation et la réévaluation du projet partenarial au sein de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile..... | 81 |
| Chapitre II. La question de la professionnalisation de l'espace d'action locale quant à l'accueil des demandeurs d'asile..... | 83 |
| Section 1 ^{ère} : L'espace local, un espace professionnalisé ? Repositionnements autour du militantisme et l'émergence de la figure du « technicien du droit d'asile »..... | 84 |
| Section 2 ^{ème} : L'Europe cause de la professionnalisation de l'espace local ou effet de celle – ci. Certains éléments de dialectique..... | 88 |
| Conclusions..... | 91 |
| Liste des annexes..... | 93 |
| - Grille d'entretien..... | 94 |
| - Liste des entretiens..... | 97 |
| - Observation..... | 99 |
| Bibliographie..... | 100 |