



**HAL**  
open science

## Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires : genèse des "centres d'accueil et d'orientation" dans la crise calaisienne

Yasmine Bouagga

► **To cite this version:**

Yasmine Bouagga. Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires : genèse des "centres d'accueil et d'orientation" dans la crise calaisienne. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2020, 36 (2020) (2-3), pp.29-51. 10.4000/remi.15710 . halshs-03146896

**HAL Id: halshs-03146896**

**<https://shs.hal.science/halshs-03146896>**

Submitted on 24 Nov 2021

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

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

## **Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires. Genèse des « centres d'accueil et d'orientation » dans la crise calaisienne**

Dossier REMI « L'accueil hors métropoles »

Yasmine Bouagga, chargée de recherche CNRS- Triangle, membre de l'Institut Convergence Migrations.

[Yasmine.bouagga@ens-lyon.fr](mailto:Yasmine.bouagga@ens-lyon.fr)

Résumé :

Les « centres d'accueil et d'orientation » sont des centres d'hébergement créés en 2015 afin de résorber le bidonville dit de la *Jungle* de Calais, en offrant aux personnes volontaires une solution de mise à l'abri. Initialement conçu comme temporaire et ciblé pour une situation critique circonscrite, ce type d'hébergement s'est concrétisé par l'ouverture de plus de deux cents sites en différents lieux du territoire français, qui ont servi à disperser les habitants du campement de Calais lors de son évacuation. Retracer la genèse de ces centres permet d'examiner la mise en place, dans l'urgence, de politiques *ad hoc*, et leur intégration ultérieure dans une politique nationale de répartition territoriale des demandeurs d'asile. La fabrication de cette politique, à la jonction d'enjeux d'ordre public et d'enjeux humanitaires, éclaire les effets des temporalités sur l'action publique et sur les pratiques des acteurs institutionnels.

Mots-clés :

Politique d'asile – action publique – urgence humanitaire – hébergement / mise à l'abri - campement/bidonville

### **Introduction**

La gestion politique des populations migrantes est analysée, dans de nombreux travaux critiques, à travers les formes de regroupement et de confinement, dont le camp de réfugiés est devenu le dispositif paradigmatique, et le centre de rétention une déclinaison répressive (Agiar, 2008; Kobelinsky et Makaremi, 2009; Fischer, 2017). Certaines situations de crise, toutefois, donnent lieu à l'inverse à des politiques de la dispersion. Pour résorber le bidonville (« Jungle ») de Calais, les pouvoirs publics ont créé en 2015 un nouveau dispositif, le centre d'accueil et d'orientation (CAO), afin de mettre à l'abri des personnes migrantes dans plus de deux cents sites répartis sur le territoire français. Initialement conçu comme temporaire, ciblé sur une situation critique circonscrite, le dispositif a connu improvisations, revirements, dérogations et reprises en main. Ce cas d'étude ouvre l'observa-

tion *in situ* de politiques de l'urgence, et éclaire plus largement la question des temporalités dans la formulation et la mise en œuvre de l'action publique.

Les travaux de socio-histoire de l'action publique ont souligné l'intérêt d'étudier ces temporalités (Laborier et Trom, 2003), et d'analyser les séquences temporelles pour comprendre la formation des catégories d'action publique et les pratiques localisées (Dubois, 2003). On ne développera pas l'histoire de l'élaboration, en France, d'un dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile dans les années 1980-1990 (Massé, 1996; Kobelinsky, 2010) : signalons simplement que ce dispositif est marqué par un manque structurel de places que pallient partiellement des successions de mesures temporaires (Bourgeois et al., 2004; Frigoli, 2004; Le Méner, 2013), souvent initiées dans des contextes de crises spécifiques. La genèse, au cours des années 2015-2016, des « centres d'accueil et d'orientation » s'inscrit dans le contexte particulier et éphémère de la crise causée par l'établissement d'un campement informel, de grande taille et fortement médiatisé, à Calais. Comme cela a été analysé à propos des bidonvilles et des squats, ces illégalismes d'habitat suscitent des réponses ponctuelles des pouvoirs publics, mobilisant une diversité d'acteurs institutionnels et non institutionnels, en dehors des procédures ordinaires (Cousin et Legros, 2014 ; Aguilera, 2012 ; Bourgeois et Lièvre, 2019). Les CAO ont la particularité d'être un dispositif dédié à des personnes initialement exclues des politiques publiques d'accueil et d'hébergement, car envisagées principalement comme des « clandestins » tentant de passer irrégulièrement la frontière franco-britannique. La situation critique a semblé ouvrir une parenthèse, pour résorber le trouble d'habitat par l'inclusion dans la catégorie de demandeur d'asile.

La situation calaisienne a cristallisé les contradictions d'une « économie morale » des migrations en Europe (Fassin, 2005), désignant le migrant clandestin comme une menace sécuritaire, et le réfugié comme une victime à protéger. Les demandeurs d'asile sont reconnus par la loi comme légitimes bénéficiaires d'un secours étatique, les « conditions matérielles d'accueil » garanties pendant l'examen de la demande d'asile, incluant hébergement et allocation journalière<sup>1</sup>. Cet accueil est réservé à une catégorie délimitée de migrants, susceptibles de recevoir une protection au titre de l'asile, et il est en outre sous-dimensionné, afin d'éviter de créer un effet incitatif régulièrement désigné comme « appel d'air ». La création de nouveaux centres traduit la persistance de ces tensions entre logiques de contrôle migratoire et logiques humanitaires, avec l'émergence d'un problème public lié aux « potentiels réfugiés » dont les conditions de vie revêtent un caractère d'urgence.

Comme l'ont montré Lispky et Smith, le cadrage de problèmes comme des urgences peut conduire à une action publique inhabituelle, dont la mise en œuvre s'écarte des politiques institutionnalisées, des réglementations et du droit commun (2011 : 130). La

1 Le principe de cette assistance est inscrit dans la Directive européenne « Accueil » (2003) et dans le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et Demandeurs d'Asile français (Basilien-Gainche et Slama, 2014). En 2016, le montant de l'Allocation de Demandeur d'Asile (ADA) était de 6,80 euros par jour pour un foyer d'une personne, avec un complément de 4,20 euros en cas de non-hébergement.

désignation comme urgence permet de mobiliser des efforts extraordinaires, d'engager des dépenses inaccoutumée, mais aussi de s'affranchir de règles d'équité, de principes de stabilité juridique. Par définition, ces solutions d'urgence sont versatiles, et sont mises en œuvre de façon expérimentale, par à-coups et par des ajustements négociés sur le terrain. Ce caractère ad hoc des mesures est aussi une caractéristique du gouvernement humanitaire, désigné par E. Dunn comme une *adhocracy*, non pas tant flexible ou adaptable, qu'instable et incertaine (Dunn, 2012). En s'intéressant à ce que la temporalité d'urgence produit sur les politiques publiques et leurs acteurs, il s'agit d'enrichir, par un regard plus « micro », les compréhensions de l'action publique.

On verra ainsi comment, dans un premier temps, la situation est qualifiée d'urgence humanitaire appelant une réponse des pouvoirs publics ; puis comment, concrètement, se négocie la mise en place des CAO, non pas tant auprès des territoires d'accueil qu'auprès de la population cible désignée. Enfin, on interrogera la manière dont le dispositif se pérennise au-delà du moment critique, par une redéfinition de son fonctionnement.

## **I. Qualifier l'urgence humanitaire**

Calais, le 24 octobre 2016 : pour le démantèlement final, la préfecture a loué un hangar dans la zone industrielle qui jouxte le campement informel et l'a transformé en « gare routière » afin d'évacuer les sept mille personnes auxquelles un arrêté a donné l'ordre de quitter les lieux. L'espace est ceinturé par des compagnies de CRS et de gendarmes mobiles qui vérifient les badges autorisant ou non à entrer dans la « zone de protection ». À l'intérieur, le « centre de gestion des crises et catastrophes » de la protection civile organise les circulations. Les agents de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) enregistrent les personnes et donnent un bracelet de couleur correspondant à une région de destination. Des journalistes du monde entier (700 accréditations presse ont été délivrées) s'activent autour de la préfète et de son service de communication, qui présentent l'« opération humanitaire de mise à l'abri » comme destinée à mettre fin aux conditions de vie indignes du bidonville, et protéger ceux qui acceptent de demander l'asile en France. Pour ceux qui persisteraient à vouloir passer illégalement la frontière, le « droit commun » de la répression s'appliquera, par des contrôles d'identité, l'enfermement dans le centre de rétention administrative et jusqu'à l'expulsion.

C'est sous le régime de l'exception que cette évacuation est mise en scène. Des moyens humains et matériels inhabituels ont été mobilisés. L'État, déployant une logistique massive selon un plan défini à l'avance, donne une image de puissance, et ce d'autant plus que le pouvoir exécutif a recours aux prérogatives que lui assure l'état d'urgence (en place en France entre novembre 2015 et octobre 2017, suite aux attentats terroristes). Revenir sur la genèse des CAO montre pourtant comment, loin d'un plan maîtrisé, cette solution a

été imaginée par à-coups et ajustements successifs, dans un moment d'urgence caractérisé à la fois par un effet de seuil (le nombre de personnes concernées) et un effet de visibilité (la très forte médiatisation). La fabrique concrète de cette solution d'action publique est loin de traduire la toute-puissance de l'État et montre au contraire les marges de négociation que la situation critique ouvre pour des acteurs en position dominée.

L'enquête a été menée à Calais de février à octobre 2016, avec un prolongement à Paris de novembre 2016 à mars 2018<sup>2</sup>. La méthode a reposé principalement sur l'observation ethnographique dans le bidonville durant neuf mois, mais aussi dans des réunions entre acteurs associatifs et acteurs institutionnels, et des audiences au tribunal lors des recours relatifs aux procédures d'expulsion. Ces observations ont été complétées par une trentaine d'entretiens avec des personnes migrantes, des salariés associatifs, des fonctionnaires (préfecture, ministère de l'intérieur, OFII, OFPRA) ; par la consultation d'archives associatives et personnelles, de documents administratifs ; et des conférences publiques auxquelles participaient des acteurs politiques ou des hauts responsables d'administrations.

### *1.1. Les seuils de la crise calaisienne*

L'épisode de l'évacuation de la « jungle » de Calais est un moment révélateur des modalités de la gestion en France de la « crise des réfugiés ». Cette « crise » désigne la période de forte augmentation d'arrivées en Europe de demandeurs d'asile, entre 2014 et 2016, et la désorganisation liées à l'absence de coordination entre États concernant l'accueil de ces personnes (Lendaro et al., 2019) ; en conséquence, les arrivées ont été concentrées sur des espaces restreints, en particulier dans les zones frontalières de franchissement difficile. Symptôme le plus visible du caractère critique de cette concentration, des campements informels se sont constitués avant que les États ne tentent de reprendre le contrôle d'une situation que leurs propres politiques avaient créée (Collectif Babels, 2017).

La situation à Calais mobilise des acteurs publics en lien direct avec les autorités centrales. Dès le courant de l'année 2014, c'est un dossier « chaud » géré entre la préfecture et le cabinet du ministre de l'Intérieur. Si Calais a toujours été un sujet sensible, en raison de la frontière, il y a véritablement un effet de seuil dans la perception de la situation comme « critique ». Avec l'installation d'un bidonville, la situation s'aggrave, les conditions d'hygiène sont déplorables, des grandes ONG humanitaires comme Médecins Sans Frontière sonnent l'alerte en septembre 2015, le Défenseur des Droits publie en octobre 2015 un rapport accablant et, dans la foulée, plusieurs associations saisissent le tribunal administratif pour attaquer l'État en raison des carences dans l'accueil des

<sup>2</sup>L'enquête a bénéficié du soutien du programme BABELS (ANR, dir. Michel Agier), pour le terrain calaisien, et du programme LIMINAL (ANR et dirigé par Marie-Caroline Saglio-Yatzimirski et Alexandra Galitzine-Loumpet), pour le terrain parisien. Je remercie Aisling Healy et les évaluateurs anonymes de la revue pour leurs commentaires, ainsi que l'Institut Convergence Migrations pour son soutien à ces recherches.

migrants. La perspective de l'hiver aggrave cette perception de l'urgence, comme le souligne ce haut fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur :

Arrive l'hiver 2015 et on comprend qu'on a 7-8000 personnes sur le site, pour un plan grand froid ça commence à être compliqué, donc vient l'idée de la création des CAO, que Cazeneuve a annoncée en octobre. L'idée c'est d'un côté on va durcir la présence policière et essayer de rendre la frontière la plus étanche possible, pour décourager les migrants de venir à Calais, et en même temps, offrir à tout migrant qui le souhaitera un hébergement ailleurs en France<sup>3</sup>.

Cette solution intervient dans un contexte où la mise à l'abri hivernale sur place n'apparaît pas souhaitable, du fait du précédent de Sangatte, réputé « point de fixation » qui aurait concentré les routes migratoires et cristallisé la critique. Ouvert lors d'une précédente crise des migrants en transit à Calais en 1999, le centre humanitaire de Sangatte, géré par la Croix-Rouge, et qui offrait un hébergement sommaire, des distributions alimentaires et des soins médicaux, avait cristallisé les tensions entre l'aide aux personnes migrantes et le contrôle migratoire (Courau, 2007; Clochard, 2008), puisque le lieu avait été désigné comme une incitation au passage irrégulier, et fermé pour cette raison en 2002. Par la suite, des campements informels d'ampleur variable s'étaient succédés, et, ponctuellement, des mesures de secours avaient été adoptées, notamment lors des périodes hivernales, sans toutefois établir de dispositif pérenne.

En 2015, alors que la population migrante en campement précaire ou squat était passée de quelques centaines à plusieurs milliers à Calais, il a été décidé, sous la pression de la municipalité et des acteurs économiques locaux, d'inciter les migrants à se regrouper sur un terrain non aménagé, jouxtant un centre d'accueil de jour où une association professionnelle mandatée, *La Vie Active*, assurait un secours humanitaire. La maire de Calais (élue Les Républicains) s'oppose fermement à tout projet d'hébergement sur le territoire de sa commune. Le regroupement informel, désigné comme « campement de la Lande », est alors installé par les migrants eux-mêmes, avec l'aide de bénévoles, d'associations et d'organisations humanitaires, prenant la forme non pas d'un centre d'hébergement mais d'un bidonville, singulier par sa taille (plusieurs milliers de personnes dès l'été 2015, et jusqu'à 10 000 à l'été 2016) et par l'ampleur de la médiatisation dont il a fait l'objet (Agier et al., 2018).

Plusieurs niveaux de décision sont intervenus pour élaborer des réponses à cette situation spécifique, envisagée comme un problème d'ordre public, un problème humanitaire et plus largement un problème politique d'échelle nationale et internationale. Les personnes ont été appréhendées sous différentes catégories de « publics », donnant lieu à des actions différenciées : on analyse ici les dispositifs destinés aux hommes adultes, les

<sup>3</sup>Entretien, Paris, septembre 2017.

femmes et les mineurs ayant fait l'objet d'approches spécifiques au nom de leur vulnérabilité (Bouagga et Segond, 2019).

## *1. 2. La cause associative de l'hébergement des personnes en transit*

Le milieu associatif est le premier à se mobiliser. Actives dès les années 1990, et davantage après la fermeture du centre de Sangatte (Pette, 2012), les associations d'aide aux migrants dans le Calaisis plaident pour l'ouverture d'hébergements accessibles aux personnes en transit de façon inconditionnelle. L'un des projets-phares développé par la Plate-Forme de Service aux Migrants (PSM, regroupant des associations et collectifs du littoral nord), est la « maison du migrant » : un abri sûr et digne sur la route migratoire, offrant l'accès aux soins et à l'information juridique. Le projet formulé en 2013, s'appuie sur le principe d'un hébergement inconditionnel pour les personnes en situation de détresse, consacré par la loi (Rullac, 2011)<sup>4</sup>. Il se traduit en premier lieu par des initiatives informelles, en dehors du cadre institutionnel, « squat Victor Hugo », ouvert par des militants du mouvement No Border pour les femmes et jeunes enfants (et repris ensuite par une association mandatée par l'État). Certains de ces lieux reçoivent le soutien d'élus locaux, qui s'associent au sein du Réseau des Elus Hospitalier en faveur de politiques d'accueil.

La forte augmentation du nombre de personnes présentes sur les différents campements du littoral nord de la France rend plus difficilement applicable le projet de lieux d'accueil de taille réduite. Dans le même temps, cette situation démontre l'urgence d'une intervention pour assurer un abri aux personnes en transit. À la même période (hiver 2014-printemps 2015) des campements de migrants se forment aussi dans les rues de Paris, et les associations comme Emmaüs ou France Terre d'Asile alertent les pouvoirs publics sur la question de l'hébergement des « primo-arrivants ». Alors que les naufrages en Méditerranée font la une de l'actualité, un « Plan d'Urgence Migrants » est adopté par le gouvernement, se donnant pour objectif de répondre au défi de l'accueil et de résorber les « campements illicites », désignés comme « défi humanitaire majeur »<sup>5</sup>. Le nombre de places supplémentaires annoncé prévoit 4 000 places supplémentaires dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), et 2000 places d'hébergement d'urgence ; l'observation des flux d'entrées dans l'Union européenne indique pourtant une augmentation des besoins à hauteur de plusieurs dizaines de milliers.

Simultanément à la publication du « Plan d'Urgence Migrants » paraît un rapport public, commandé l'année précédente par le ministère de l'Intérieur à Jérôme Vignon (président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) et Jean Aribaud (ancien préfet) pour proposer des solutions à la crise récurrente à Calais. La mission a rencontré des associations engagées sur le terrain dans l'aide aux migrants, et

<sup>4</sup>Voir le Code de l'Action Sociale et des Familles, articles L.345-2-2 et L345-2-3.

<sup>5</sup> Communiqué de presse, 17 juin 2015.

soutient dans son rapport publié en 2015 une solution d'hébergement à distance de Calais<sup>6</sup>. Cette proposition diffère du projet de « maison du migrant », mais se rapproche de celui de « centres de répit » (le terme sera d'ailleurs repris initialement) qui consiste à permettre aux personnes migrantes de « se retaper, notamment en période hivernale, pour les personnes malades, etc, et pendant ce temps, les travailleurs sociaux peuvent faire passer d'autres messages »<sup>7</sup>, selon les termes du président de l'association calaisienne Salam («Soutenons, aidons, luttons, agissons pour les migrants et les pays en difficulté»), à l'origine de l'idée. Ces abris doivent offrir aux personnes en transit un repos sur un parcours éprouvant, mais aussi les séparer de la mauvaise influence des passeurs. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur de 2014 à 2016, avait été confronté à la demande associative en faveur d'un hébergement des personnes migrantes lorsqu'il était maire de Cherbourg (Rault-Verprey, 2015). Il soutient ce projet de centres de répit, et l'intègre à sa stratégie de réponse à la crise calaisienne.

Le CAO est une forme d'institutionnalisation d'une cause associative, avec tous les effets de « domestication », de transformation administrative du projet militant, d'atténuation des formes de revendication soulignées dans les travaux de sociologie du militantisme (Comité éditorial de Politix, 2005). Le plaidoyer pour un droit inconditionnel à l'hébergement trouve un écho auprès d'acteurs politiques et administratifs soucieux de faire cesser le trouble à l'ordre public du campement calaisien, d'une part en éloignant les migrants de la frontière et d'autre part en facilitant l'intégration de certains dans le système de l'asile en France. Cette réinterprétation est loin de faire l'unanimité parmi les soutiens aux personnes migrantes, de sorte que leur participation au dispositif sera l'objet de tensions.

### *1.3. La requalification des clandestins en potentiels demandeurs d'asile*

La conception du dispositif repose sur la désignation du public cible comme « demandeur d'asile potentiel ». Selon un jeune fonctionnaire de la préfecture du Pas-de-Calais, la perception des migrants au sein de l'administration aurait changé :

Avant ce n'étaient pas des populations susceptibles d'avoir l'asile, mais actuellement, ce sont des personnes qui pour leur grande majorité viennent de pays en guerre et ont le droit de demander l'asile en France.<sup>8</sup>

Les origines nationales des migrants présents à Calais sont pourtant relativement similaires depuis plus de quinze ans<sup>9</sup>: on peut donc plutôt faire l'hypothèse d'une requalification des « clandestins » de Calais dans les politiques publiques, conduisant à les

6Aribaud, Jean, et Jérôme Vignon, *Le pas d'après. Rapport à Monsieur le Ministre de l'Intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis*, La Documentation française, 2015.

7Journal de terrain, mai 2016.

8 Entretien, Calais, mars 2016.

9 Voir par exemple (Courau, 2007)

envisager comme de « potentiels réfugiés », des personnes susceptibles de recevoir, en France, une protection et un statut.

Les acteurs associatifs comme le Secours catholique ou Amnesty International plaident en faveur de cette reconnaissance depuis de nombreuses années ; ils reçoivent un écho favorable au sein de l'administration de l'asile, notamment du fait de l'engagement personnel de Pascal Brice, directeur de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) de 2012 à 2018<sup>10</sup>. Diplomate de carrière, il veut renforcer l'indépendance de l'institution responsable de l'examen des demandes d'asile, critiquée pour des taux élevés de refus, qui traduiraient une soumission aux injonctions du Ministère de l'intérieur quant au contrôle des migrations (Halluin-Mabillot, 2012). Le directeur de l'OFPRA et ses agents nouent avec les associations locales (en particulier Salam et le Secours Catholique) un partenariat informel pour aller à la rencontre des migrants qui tentent le passage vers le Royaume-Uni, arguant que, au vu de leurs nationalités, ce sont « des gens qui peuvent relever de l'asile »<sup>11</sup>. En effet, si la protection est attribuée sur un examen individuel, la situation politique des pays concernés est déterminante, et se traduit par des taux de protection contrastés : 23 % toutes nationalités confondues en 2015, mais 80 % pour les ressortissants afghans, 46 % pour les Erythréens, 97 % pour les Irakiens, 33 % pour les Soudanais, 96 % pour les Syriens<sup>12</sup>, qui constituent les nationalités majoritairement présentes sur le littoral nord. Un guichet de demande d'asile est ouvert en sous-préfecture de Calais, pour faciliter les procédures et résorber les situations d'illégalité : l'entrée de ces migrants dans le cadre de l'asile est en cohérence avec « la logique d'ordre public »<sup>13</sup>, qui prévaut au niveau préfectoral et vise à empêcher les franchissements irréguliers de la frontière. Cette démarche plaide aussi en faveur de la solution d'un hébergement préalable à la demande d'asile, afin de créer des conditions de confiance.

#### *1.4. La solution d'une dispersion humanitaire*

L'idée d'offrir un hébergement à des « potentiels réfugiés » est toutefois loin de faire d'emblée l'unanimité au sein des services de l'État. Comme le reconnaît un fonctionnaire du ministère de l'intérieur, inciter les migrants à faire une demande d'asile en France paraissait « un peu ésotérique » pour ses services, car il s'agissait d'avoir « une démarche proactive à Calais, précisément parce que à Calais ils ne veulent pas demander l'asile en France »<sup>14</sup>. Cette solution apparaît d'autant plus incongrue, au premier abord que, pour les agents en administration centrale comme sur le terrain, elle aurait pour effet de générer de nouvelles demandes dans des services déjà saturés par l'augmentation des arrivées, les réorganisations consécutives à la loi asile de 2015, et les baisses d'effectifs en préfecture

10 Voir son témoignage : *Sur le fil de l'asile*, éd. Fayard, 2019.

11 Entretien, Paris, décembre 2016.

12 Source : rapport d'activité de l'OFPRA, 2015, p.102-103.

13 Entretien, Paris, décembre 2016.

14 Entretien, Paris, septembre 2017.

liées à un budget d'austérité. Toutefois, le rapport Vignon-Aribaud convainc qu'une solution à la situation calaisienne, outre le contrôle des frontières, peut reposer dans une stratégie combinant accès à l'asile et hébergement hors de Calais. C'est donc face à un problème circonscrit, mais aigu, que la décision de développer un nouveau dispositif d'hébergement est prise – sans pour autant élaborer de véritable stratégie nationale.

Le dispositif des CAO est une forme d'éloignement par l'hébergement : faute de pouvoir de façon effective expulser les personnes hors du territoire français, les CAO permettaient de les maintenir à distance. Comme l'expose un fonctionnaire de la préfecture du Pas-de-Calais :

Leur projet, c'est de passer en Grande-Bretagne, alors que nous, pour l'hébergement, on a pour consigne de proposer des solutions hors de Calais, l'idée c'est de les éloigner : l'État n'est pas censé encourager le passage clandestin, pas censé encourager les gens à venir à Calais. Donc nous on proposait des solutions, mais plus loin<sup>15</sup>.

Certes, un « centre d'accueil provisoire » (CAP), dans des conteneurs chauffés, est prévu pour ouvrir en janvier 2015, d'une capacité de 1500 places, s'ajoutant au centre d'hébergement destiné aux femmes et enfants déjà existant et géré par *La Vie Active*. La capacité est intentionnellement limitée<sup>16</sup>, et, en parallèle, les forces de l'ordre mènent des opérations d'arrestations et de transferts dans des centres de rétention éloignés de Calais<sup>17</sup>. Toutefois, face à une population en large part inexpulsable, en raison des garanties juridiques reconnues aux personnes issues de pays où leur vie pourrait être menacée, une autre solution de dispersion est mise en œuvre.

En novembre 2015, au début de la période hivernale, les autorités décident de « mettre à l'abri » 700 personnes. Quelques jours plus tard une note ministérielle annonce la création de ces centres de mise à l'abri temporaires pour les migrants de Calais, afin de leur permettre de « bénéficier d'un temps de répit et de reconsidérer leur projet migratoire »<sup>18</sup> : c'est un nouveau dispositif institutionnel qui voit le jour, créé sur le budget de l'hébergement d'urgence (BOP 177) lequel dépend du Ministère du Logement. Ce dispositif est désigné sous l'appellation de « centre d'accueil et d'orientation » (CAO) dans une autre note ministérielle, qui se félicite de la « mobilisation exceptionnelle de l'État visant à répondre à une situation humanitaire particulièrement difficile ». Cette note

15 Entretien, Calais, mai 2016.

16 À l'inverse, dans la ville de Grande-Synthe (sur le littoral dunkerquois), le maire a voulu assurer la mise à l'abri des migrants campant sur sa commune ; face au refus de l'État, il a sollicité une ONG humanitaire, qui a co-financé la construction d'un camp humanitaire (Muller et Neuman, 2016).

17 *Centres et locaux de rétention administrative – rapport 2015*, Assfam, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Ordre de Malte France, 2016.

18 « Instruction du Gouvernement du 9 novembre 2015 relative à la création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais », *Bulletin Officiel du Ministère de l'Intérieur*, n°2015-12.

préconise de ne pas interrompre la prise en charge pendant la période hivernale, ni de prendre de mesure coercitive à l'égard des personnes, quel que soit leur projet migratoire – suspendant, en théorie, les mesures d'assignation à résidence ou de placement en rétention des personnes sans titre de séjour, au nom de l'argument humanitaire – et seulement pour la « crise » calaisienne. Aucune condition de régularité, ni même d'entrée dans une procédure de régularisation, n'est exigée pour accéder à l'hébergement ; c'est ce que souligne également un haut fonctionnaire de l'OFII, qui a géré la logistique des transports des personnes de Calais vers les CAO :

À partir de Calais, la démarche était de leur proposer un accueil en CAO sans condition, on leur demandait rien<sup>19</sup>.

Offrant un hébergement inconditionnel sans aucun critère, pas même celui de la vulnérabilité<sup>20</sup>, ce dispositif d'urgence est exceptionnel au regard des modes de fonctionnement ordinaires des institutions concernées. Ces dérogations aux procédures ordinaires sont justifiées tout autant (voire davantage) par un impératif d'ordre public, que par l'enjeu humanitaire. Une fonctionnaire du ministère de l'Intérieur défend ainsi la politique gouvernementale, lors d'une audience au tribunal administratif :

Le CAO a été une réponse de crise à une situation de crise ; il fallait démanteler le campement car il y avait trouble à l'ordre public. Nous sommes allés au-delà du droit en fournissant une place en CAO à toute personne indépendamment de considération sur la vulnérabilité. C'était une situation de crise et il fallait en sortir, mais l'État n'a pas vocation à donner une place d'hébergement à tous les migrants !<sup>21</sup>

Le CAO est une solution imaginée dans l'urgence, pour résoudre la « crise » calaisienne, dont le caractère aigu (et particulièrement médiatisé) justifie de sortir des cadres légaux et réglementaires, et des routines habituelles. Si les acteurs associatifs ont permis d'amener l'administration à un changement de regard sur les « clandestins », devenus de « potentiels demandeurs d'asile », ils ne se reconnaissent pas dans l'approche adoptée d'une dispersion par l'hébergement à distance. Cette politique est alors initiée sur une base volontaire, et aménagée par des « bricolages » locaux sur les modalités de mise en œuvre – c'est-à-dire un ensemble de décisions pratiques faiblement formalisées, visant une efficacité immédiate plutôt qu'une cohérence d'ensemble. La « cuisine » de ce plan CAO concocté depuis Calais éclaire ainsi les modalités inhabituelles de conduite d'une action publique de crise, qui procède par tâtonnements, alternance entre concertation et décisions unilatérales, improvisation et reprises en main.

## II. Un bricolage local aux effets nationaux

<sup>19</sup>Entretien, Paris, novembre 2016.

<sup>20</sup> C'est ce critère de vulnérabilité qui détermine les priorités dans l'hébergement des personnes sans abri (Cefai et Gardella, 2011).

<sup>21</sup> T.A. Lille, 21 juin 2017.

L'action publique de crise apparaît, au travers de différentes enquêtes, comme une combinaison hétéroclite de mesures exceptionnelles centralisant à l'extrême la décision (Maccaglia, 2008) ou au contraire déléguant de façon inhabituelle des prérogatives publiques au secteur privé, notamment associatif (Gardella et Cefai, 2011; Lipsky et Smith, 2011). Face à la diversité des situations d'urgence, les politiques publiques sont marquées à la fois par la flexibilité et l'ambivalence : elles contournent des partenaires en imposant des décisions de façon autoritaire, et, dans le même temps, associent à la décision des personnes d'ordinaire non considérées dans les mécanismes de mise en œuvre ; elles réorganisent les priorités d'une action ou d'un service administratif ; elles suspendent l'application de réglementations sur l'usages des fonds publics ou les critères d'allocation de ressources... Si le régime de justification de ces actions dérogatoires est celui de l'efficacité pratique, visant à résoudre un problème grave et immédiat (ce qui en caractérise l'urgence), le caractère instable voire incohérent des mesures ne va pas sans soulever des difficultés quant à cette efficacité.

Le dispositif des CAO s'est ouvert dans la précipitation, sans réelle réflexion sur la localisation des hébergements proposés, sinon celle de l'éloignement. L'enjeu est d'une part, de trouver des places d'hébergement en régions dans des délais très brefs, et pour cela rendre acceptable la relocalisation des migrants de Calais dans des territoires qui se sentent peu concernés a priori par la question de leur hébergement. D'autre part, il faut que ces migrants acceptent de renoncer au passage en Grande-Bretagne pour aller dans un territoire inconnu. Il s'agit alors de construire l'attractivité du dispositif, une démarche en décalage avec les usages des *street level bureaucrats* davantage habitués à gérer la pénurie (Lipsky, 1980).

## **II. 1. Construire l'acceptabilité au loin**

Le dispositif est piloté officiellement en coopération entre le ministère de l'Intérieur et le ministère du Logement ; en pratique ce sont des correspondants au sein de la préfecture du Pas-de-Calais qui coordonnent l'opération, en fonction des offres d'hébergement qui leur parviennent depuis les autres préfectures métropolitaines (à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse). À la différence de l'Allemagne, où les acteurs de la société civile ont été fortement mobilisés pour l'accueil, la création des CAO en France repose sur l'administration déconcentrée, dans un contexte que les agents au niveau préfectoral et au niveau ministériel perçoivent comme hostile. Ils rencontrent de fortes réticences, des réactions de crainte et parfois l'expression d'une opposition xénophobe contre des personnes stigmatisées par la sinistre réputation de la *Jungle* de Calais.

Pour limiter ces réactions négatives, des centres taille modeste (trente à cinquante places) sont privilégiés ; à l'inverse, le recours aux casernes militaires désaffectées est rapidement écarté. Les acteurs publics favorisent la discrétion, dans une logique de *blame-*

*avoiding policy* (Weaver, 1986)<sup>22</sup>. Les préfets sollicitent les centrales syndicales, les entreprises qui possèdent des centres de vacances occupés de façon saisonnière ; ils recherchent les bâtiments vacants, hôpitaux ou écoles désaffectés. Face à des élus « très partagés » quelle que soit leur appartenance politique<sup>23</sup>, et, faute de temps pour engager de réelles concertations, les préfets ont largement recours aux procédures de réquisition. Les CAO ont donc été imposés dans les différentes régions, dans un contexte politique perçu comme « trop virulent », selon l'expression d'Emmanuelle Cosse, alors ministre du Logement, qui attribue cette réaction à la position « confuse » de l'État sur la politique migratoire<sup>24</sup> : la stratégie globale d'accueil des réfugiés n'est pas lisible, ces mesures ne s'appliquant qu'aux migrants de Calais.

L'implication du secteur associatif professionnel crée tout autant de confusion. Les associations conventionnées du secteur social ou de l'aide aux demandeurs d'asile sont sollicités par des accords de gré à gré, hors des procédures de marché public puisqu'il ne s'agit pas de structures pérennes. Pour ces associations, il faut répondre sous la contrainte de l'urgence à une commande de l'État, qui est souvent leur principal financeur. Un responsable de l'association *Forum Réfugiés* (principal opérateur de l'asile en Auvergne-Rhône-Alpes), relate comment, après un appel téléphonique de la préfecture, l'association a dû ouvrir un centre « en zone rurale, dans un centre de vacances EDF récupéré par la préfecture »<sup>25</sup>. Les partenaires, peuvent, dans une certaine mesure, négocier le prix de journée versé par l'État, auquel correspond un niveau de service (17 euros pour un hébergement sans repas, 25 euros pour une prestation complète), notamment en matière d'accompagnement social et juridique. Toutefois, l'opérateur n'a pas de marge de manœuvre sur le placement des personnes, ce qui conduit à des situations absurdes : dans la métropole lyonnaise, où se trouve le siège de *Forum Réfugiés*, 2000 personnes éligibles à un hébergement pour demandeurs d'asile attendaient une place au moment de l'ouverture des CAO, mais les places dans ce dispositif étaient réservées pour les migrants de Calais. De ce fait, les acteurs de l'asile eux-mêmes voient le dispositif CAO avec un certain scepticisme.

Concrètement, un certain nombre de CAO sont ouverts dans des lieux où la pression foncière étant moins forte, davantage d'opportunités se présentaient de logements vides ou de bâtiments inoccupés : zones rurales, petites villes, villes moyennes désindustrialisées, etc. En octobre 2016, 213 CAO avaient été ouverts et seulement 16 se trouvaient dans une métropole ou son agglomération. Ce différentiel participe à créer des sentiments de stigmatisation par ricochet dans certaines régions, qui se traduisent par des réactions d'hostilité. Lorsque le plan de l'évacuation de la « Jungle » est divulgué dans la presse en septembre 2016, les oppositions deviennent plus virulentes selon ce haut fonctionnaire du ministère de l'intérieur :

22 Sur l'enjeu du contrôle de l'information pour éviter les conséquences électorales négatives en matière de régularisation des « sans-papiers », voir (Casella Colombeau, 2019).

23 Compte-rendu de comité de pilotage, juillet 2016.

24 Intervention à la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration, mai 2018.

25 Entretien, Villeurbanne, décembre 2017.

Donc le choix est fait et on va devoir créer 10 000 places de CAO, ce qui va fuiter dans la presse – je pense que c'est un préfet je pense qui fait fuiter ça au Figaro, ce qui montre quand même que c'est difficile, on vit dans un monde hostile, avec un gouvernement qui n'est pas du tout populaire... avec une droite qui se voit déjà prendre les commandes et avec les associations qui nous tapent dessus de tous les côtés<sup>26</sup>.

Le président de la région PACA, Christian Estrosi, affirme sa « totale opposition » au projet qui reviendrait selon lui à « créer des micro-jungles de Calais » (13 septembre 2016), tandis que le président LR de la région Auvergne-Rhône Alpes Laurent Wauquiez appelle les maires à s'opposer aux pressions de l'État pour accueillir les migrants (15 septembre 2016). Cette politisation accélérée contraint la mise en œuvre.

Pour certains territoires toutefois, outre un positionnement moral en faveur des réfugiés, la perspective d'un soutien à l'activité locale par les subventions de fonctionnement des centres constitue une incitation non négligeable. Un fonctionnaire de la préfecture du Pas-de-Calais indique être sollicité par des élus de « petits bleds » pour l'ouverture d'un CAO, mais tente de rechercher d'autres opportunités car « les migrants ne veulent pas »<sup>27</sup>. À la difficulté de construire l'acceptabilité des CAO pour les communes éloignées de Calais s'ajoute celle de le rendre acceptable pour les migrants à qui ces CAO sont destinés.

## ***II. 2. Construire l'attractivité des CAO pour les migrants de Calais***

Au démarrage de l'opération à l'automne 2015, l'État peinait à recruter des migrants volontaires pour quitter le bidonville de Calais et être relogés en CAO. Il fallait engager un travail de sensibilisation auprès d'eux pour les convaincre de se rendre dans des espaces peu attractifs (isolés des centres urbains et des zones d'activité économique) et de loger dans des bâtiments parfois rouverts à la hâte, avec un confort sommaire et un accompagnement inégal. Reposant sur le volontariat, le dispositif des CAO, tel qu'il est mis en place initialement, fait le pari d'une dispersion « élective ». Pour cela, les pouvoirs publics sollicitent les acteurs associatifs afin qu'ils agissent en intermédiaires auprès des migrants et les convainquent de partir en CAO.

Le plan CAO connaît des difficultés à ses débuts : de nombreuses personnes parties volontairement reviennent dans le bidonville de Calais après quelques jours ou quelques semaines, déplorant l'isolement et les mauvaises conditions. Ahmad par exemple, apatride originaire du Koweït (*Bidoun*), s'est retrouvé « dans un petit village à la frontière allemande ; il y avait 20 ou 30 maisons, c'était tout mort, pour aller au supermarché il fallait marcher une heure ! C'est la Croix-Rouge qui apportait des provisions une fois par

<sup>26</sup> Entretien, Paris, novembre 2017.

<sup>27</sup> Entretien, Calais, mars 2016.

semaine »<sup>28</sup>. Il y est resté dix jours, puis a décidé, avec ses compagnons, de repartir à Calais en stop. Les autres *Bidouns* réunis autour de lui dans le campement décident de refuser des offres de départ qui disperseraient le groupe, et pensent avoir de meilleures chances d'intégration en Grande-Bretagne où existe une communauté de même origine. C'est aussi la conclusion d'Abdou, jeune Soudanais, dont le frère a accepté la proposition des CAO, a déposé une demande d'asile à l'automne 2015, a été envoyé dans un centre d'hébergement « près de la Suisse », mais ses démarches n'avancent pas : Abdou a décidé d'attendre de voir ce qui se passe pour son frère, et, dans l'intervalle, continue à tenter sa chance en se cachant dans les camions pour l'Angleterre<sup>29</sup>. Il n'a pas confiance dans la solution proposée par le gouvernement, d'autant que le déploiement policier à Calais lui donne le sentiment d'être traité en France comme un ennemi.

En réponse à cette défiance, un service de maraude est mis en place, par le biais d'un contrat associatif : des travailleurs sociaux vont à la rencontre des migrants dans le bidonville pour leur proposer de rejoindre les CAO. En février 2016, alors même que la police procédait à la destruction d'une partie du bidonville, une salariée de l'association « Sos Solidarité » mandatée par l'État aborde deux Afghans dans un anglais approximatif pour leur proposer un abri chauffé, et leur montre sur une carte où se trouve la Bretagne. Les deux Afghans déclinent poliment. Elle me confie alors son désarroi à voir partir à moitié vides les bus affrétés par l'OFII, trois jours par semaine, alors même que la jungle est « sale et moche » et que les conditions de vie dans les CAO sont bien plus dignes<sup>30</sup>. Un fonctionnaire préfectoral explique ainsi ce travail de persuasion :

Certains ont des proches en Angleterre, mais beaucoup non, et on peut leur expliquer qu'en France ils ont des droits, on essaie de leur montrer une autre image de la France qui se résume aux forces de l'ordre, aux rats, à la prostitution, etc. Des fois on peut prêcher dans le vent pendant trois mois et un jour le même migrant vient nous voir en nous disant 'j'en ai marre, j'ai envie d'aller me reposer en centre de répit', y en a certains qui fonctionnent super bien...<sup>31</sup>

Pour inciter les habitants du bidonville à renoncer à l'Angleterre et à quitter le tissu social rassurant de la « Jungle », les agents publics et leurs prestataires proposent alors des accommodements en dehors des habitudes bureaucratiques : des départs groupés par communauté, une amélioration du confort matériel ou encore de l'offre de service. Parfois des petits détails font la différence, comme l'explique un fonctionnaire préfectoral : « pour eux, un truc très important c'était l'accès au wi-fi, donc ça c'est basique mais il fallait y penser »<sup>32</sup>. Des efforts ont été faits aussi sur l'alimentation, ou des activités pour réduire le

28 Journal de terrain, Calais, mars 2016.

29 Journal de terrain, mai 2016.

30 Journal de terrain, février 2016.

31 Entretien, Calais, mars 2016.

32 Entretien, Calais, mai 2016.

sentiment d'isolement d'autant plus fort par contraste avec le climat bouillonnant de la Jungle.

La mise à l'abri doit être promue comme une solution désirable également auprès des soutiens des personnes migrantes, dont certains montrent une réelle défiance vis-à-vis de pouvoirs publics accusés de dépenser davantage pour la sécurisation des frontières et la répression, que pour l'aide aux personnes en difficulté. Des personnes engagées vont observer les conditions d'accueil dans les CAO, font la liste des bonnes et mauvaises pratiques, et tentent d'informer les migrants. Face à ce qui est vu par la préfecture comme de la publicité négative, celle-ci tente d'obtenir la coopération des associations, en organisant des réunions hebdomadaires de concertation (incluant des associations actives sur le terrain et des représentants des services de l'État). Comme le souligne, sans illusion, l'un des participants : « ces réunions du jeudi avec la préfecture, ça a été institué pour vendre la politique des CAO »<sup>33</sup>. Ce type de réunion sert effectivement à contenir la critique, et à rapprocher les catégories d'entendement des situations (Pette, 2014). Les acteurs associatifs ont pourtant pu se voir reconnaître un rôle inhabituel dans la fabrication de la politique des CAO sur le terrain, en utilisant l'urgence comme levier pour obtenir des dérogations favorables aux migrants.

Au cours de ces réunions, une comptabilité précise de l'opération CAO est réalisée : le nombre de départs est un indicateur de son succès. Les associations signalent les dysfonctionnements observés, en particulier concernant l'application du règlement de Dublin III, accord européen en vertu duquel une préfecture peut refuser le dépôt d'une demande d'asile en France, au motif qu'un autre État européen en serait responsable ; le demandeur peut alors être renvoyé de force vers le pays de première entrée (« réadmission »). Tandis que, pour convaincre les personnes de demander l'asile en France, cette procédure était suspendue au niveau du guichet calaisien, elle était toujours appliquée dans d'autres préfectures en France. Le départ en CAO apparaissait alors comme un « piège » pour des personnes pensant pouvoir déposer une demande d'asile, et se retrouvant finalement « dublinées ». Au cours d'une réunion en mai 2016, un débat a lieu sur la formulation d'une brochure faisant la promotion des CAO :

« Préfecture. On a réalisé une petite bande dessinée avec Salam, pour présenter le dispositif, on a prévu la traduction aussi.

OFII. Faut-il mettre dans la brochure les cours de français et le wifi ? Ce n'est pas prévu dans le cahier des charges !

Secours Catholique. Il faut parler de Dublin, sinon c'est désinformer les gens. Moi je mettrais : « si vous êtes dublinés, on vous conseille de ne pas partir » – mais vous n'allez pas être d'accord.

OFII. Oui, mais en vrai, c'est complètement aléatoire !

Préfecture. Dans un document produit par l'État, on ne peut pas écrire que l'application du droit est aléatoire !

OFPRA. On peut écrire qu'en cas d'empreinte dans un autre État il n'y aura pas de réadmission forcée.

33 Journal de terrain, Calais, mai 2016.

Secours Catholique. Je ne dirais pas ça. Tu sais bien que parfois les mecs sortent des CAO, on les attrape et on les renvoie de force parce qu'ils sont dublinés !

OFPRA. Il y a aussi des cas beaucoup plus nombreux de dé-dublinage ! Nos engagements doivent être tenus, et ils le sont dans 99% des cas.

Secours Catholique. La vraie difficulté pour nous c'est qu'on gère les copains qui sont partis du CAO parce qu'ils ont la trouille !

Préfecture. Ce serait bien d'avoir des chiffres, on connaît quelques dysfonctionnements, mais...

Secours Catholique. On en connaît moins de 50, ok c'est faible, mais ce n'est pas négligeable.

Préfecture. Mais est-ce qu'on est obligés de parler de Dublin dans ce document ?

OFPRA. Ça représente un nombre considérable de personnes ici.

Secours Catholique. 50 à 80% des nouveaux arrivants sont dublinés.<sup>34</sup>

Au fur et à mesure des réunions, les associations obtiennent de la part des représentants de l'État des engagements concernant la non-application du règlement Dublin aux personnes qui acceptent de quitter le bidonville pour les CAO. L'enjeu immédiat de la résolution de la crise autorise des formes de concertation inhabituelles entre les plus hauts échelons des pouvoirs publics et des bénévoles locaux – certains sont par exemple conviés à des réunions interministérielles à Paris ; ils ont certes peu de poids face aux décisions politiques mais ils peuvent jouer une administration contre une autre, par exemple, l'OFPRA contre l'OFII. L'urgence calaisienne a constitué une fenêtre d'opportunité pour négocier certains termes de l'accueil.

Les migrants eux-mêmes sont devenus des interlocuteurs : le sous-préfet tient des réunions régulières avec des représentants jugés influents (« relais communautaires »), dont le rôle est de convaincre leurs compatriotes de partir en CAO, et d'informer les autorités des éventuelles difficultés rencontrées. Ces réunions visent à créer un lien de confiance, et d'assujettissement, entre les autorités et les migrants de la *Jungle* ; ces derniers, loin d'être dupes, utilisent ces espaces pour exprimer leurs revendications. Ainsi, un relais communautaire afghan, mécontent, dit à l'interprète qui l'assiste dans ses échanges avec le sous-préfet :

j'ai beaucoup coopéré avec le gouvernement, pour faire cesser les violences contre la police (...), pour inciter les gens à déposer des demandes d'asile ou aller dans les conteneurs, maintenant il faut qu'ils fassent des efforts sur les délais, sur les procédures<sup>35</sup>.

Tout en recherchant le consentement des habitants du bidonville au plan de dispersion proposé par les pouvoirs publics, ces réunions créent des conditions inédites d'accès de la parole des plus dominés auprès de responsables au sein de la préfecture, du ministère de l'Intérieur, ou encore de l'OFPRA, dont le directeur se déplace régulièrement en personne. Les migrants de Calais reçoivent effectivement un traitement nettement plus favorable que les autres demandeurs d'asile en France, en termes de délais, et de taux d'acceptation : 80 % obtiennent l'asile<sup>36</sup>. Ils prennent aussi conscience du pouvoir que leur donne leur visibilité médiatique, et n'hésitent pas à interpeller la presse, y compris lors d'actions

34 Journal de terrain, 19 mai 2016.

35 Journal de terrain, Calais, 20 avril 2016.

spectaculaires comme la grève de la faim engagée en février 2016 par un groupe d'Iraniens protestant contre la destruction d'une partie du bidonville.

### **II. 3. Une comptabilité inquiète et ses contradictions**

Ce traitement plus favorable, en plus de l'offre d'hébergement manquante ailleurs, va faire de Calais un point d'entrée privilégié dans le système d'asile français, attractif non pas tant pour les personnes migrantes en transit que pour celles qui veulent demander l'asile en France, et rencontrent, dans d'autres régions, des difficultés d'accès à la procédure et à l'hébergement.

Au cours de l'été 2016 arrivent en effet à Calais des personnes qui ne cherchent pas à passer en Grande-Bretagne, mais, selon leurs propres termes, à « prendre les bus pour les CAO », parfois même sur les conseils de l'association qui les suit en région, comme c'est le cas de cet Irakien venu de Rennes, qui alterne depuis trois mois entre le 115 et la rue, et dont le référent social a promis un hébergement dans le CAO de la ville, s'il passe par Calais<sup>37</sup>. Dans ce contexte, les CAO rencontrent un succès certain : les bus sont pleins, une file d'attente se forme devant l'aire de stationnement, qui prend de plus en plus l'aspect d'un second campement. Les agents organisant les départs doivent désormais sélectionner les personnes prioritaires – et ce alors même que la population du bidonville continue d'augmenter. À chaque réunion de pilotage du plan CAO à Calais, la comptabilité des départs se fait plus inquiète : la stratégie pour « vider » le « campement de la Lande » y aurait attiré ceux qui, faute d'hébergement disponible sont laissés à la rue ailleurs en France (les délais d'attente sont alors de plusieurs mois). Ces derniers trouvent à Calais davantage de soutien et de services, du fait de la concentration d'associations et de bénévoles. Dans le même temps, ils espèrent accéder de façon accélérée au dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : Calais est devenu un improbable guichet de l'asile.

Ce constat est à l'origine de la décision du démantèlement final du bidonville, comme l'explique un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, avec une simplicité désarmante :

Donc après on crée les CAO pour leur offrir des conditions favorables d'accueil... après ça crée un mouvement migratoire pour aller dans les CAO et donc après on vide Calais<sup>38</sup>.

Après la dispersion *élective*, c'est donc une approche de dispersion *coercitive* qui est adoptée, en réponse à une aggravation de la situation (jusqu'à 10 000 personnes présentes dans le bidonville à la fin de l'été 2016). Dans un contexte de pré-campagne électorale en

36 OFPRA, *Rapport d'activité 2016*, 2017. L'évolution des origines nationales des demandeurs d'asile en France traduit cet « effet Calais »: alors que les nationalités présentes à Calais (Afghans, Soudanais, Érythréens, Irakiens) étaient peu représentées dans la demande d'asile en France avant 2014, elles font partie des principales nationalités de demandeurs d'asile en 2016.

37 Journal de terrain, juillet 2016.

38 Entretien, Paris, décembre 2017.

France, il s'agissait, selon un fonctionnaire préfectoral, de « mettre fin à une situation anarchique, dangereuse, catastrophique sur un plan humanitaire »<sup>39</sup>.

Les soutiens qui avaient regardé avec méfiance la mise en place du plan CAO voient dans cette décision une confirmation de leurs craintes, d'autant plus lorsque le gouvernement annonce qu'il démantèlera le bidonville, mais aussi les services qu'il subventionnait (distribution de repas, hébergement en conteneurs et préfabriqués). Un collectif d'associations engage alors un recours contre l'opération de « mise à l'abri humanitaire », ce qui suscite l'incompréhension indignée des agents préfectoraux et ministériels, qui les accusent de « laisser les gens les pieds dans la gadoue en leur faisant respirer des chimères », selon l'expression d'une fonctionnaire du ministère de l'intérieur, lors de l'audience au tribunal administratif de Lille<sup>40</sup>. Le recours à l'argument humanitaire par l'État permet une forme de dépolitisation des enjeux de la circulation et des frontières, en les réduisant à des problèmes moraux et affectifs (Ticktin, 2006). Tandis que les soutiens avaient mobilisés l'argument compassionnel pour dénoncer les approches répressives contre les migrants, cette reprise de l'argument compassionnel par l'État au titre d'une dispersion humanitaire nie leur condition de personnes en transit. L'expulsion du bidonville marque alors la fin d'une parenthèse pendant laquelle le dispositif était plus malléable, et les équilibres humanitaro-sécuritaires davantage négociables.

### **III/ De la dispersion à la création d'un système centralisé de répartition territoriale**

Comment le dispositif mis en place de façon *ad hoc* pour résoudre la crise calaisienne est par la suite devenu un élément de la politique d'asile nationale ? Alors que des marges de manœuvre semblaient pouvoir être discutées dans des concertations inhabituelles entre les personnes concernées et les autorités décisionnaires, le Ministère de l'Intérieur reprend la main sur les CAO au bout de quelques mois et décide de les intégrer au « Dispositif National d'Accueil » fonctionnant sur son budget (BOP 303)<sup>41</sup> et selon ses critères d'attribution des places. En conséquence, l'éligibilité dépend du statut administratif, substituant ainsi une « logique de tri » (selon les termes de certaines associations) au principe d'inconditionnalité de la mise à l'abri. Après l'évacuation du bidonville, des centaines de personnes demeurent en errance, privées de tout secours, mais la période identifiée politiquement comme une « urgence » est passée, et on assiste à un retour en force de la rationalité étatique, de ses routines gestionnaires et catégories migratoires.

<sup>39</sup>Entretien, Calais, mai 2017.

<sup>40</sup> Journal de terrain, octobre 2016.

<sup>41</sup> Le DNA inclut les CADA et des structures d'hébergement d'urgence ou temporaire, dans un mille-feuille administratif complexe (Slama, 2018).

### **III. 1. Le retour à la « normale » des procédures administratives**

Les expériences des personnes parties en CAO sont contrastées selon les conditions d'accueil sur place. Dans certains lieux, un tissu associatif local s'organise, composé parfois de bénévoles auparavant engagés à Calais et qui tentent de reproduire localement une diversité de services et d'activités, allant du soutien juridique aux loisirs. D'autres lieux connaissent des problèmes liés aux conditions matérielles (vétusté, alimentation insuffisante) ou aux procédures : manque d'information, d'accompagnement ou de traduction. Surtout, la décision de certaines préfectures de « dubliner » est vue comme une trahison, contre laquelle demandeurs d'asile et soutiens se mobilisent. En novembre 2016, à Rennes, des personnes expliquent ainsi leur grève de la faim :

« Personne ne voulait rester en France, mais ils nous avaient promis qu'on pouvait y rester (...) Nous, on les a cru, mais comme on ne voulait pas rester ici vu que la France était un pays de passage, mais si on était acceptés ici on voulait bien y faire notre demande d'asile. Mais au final, on se rend compte que c'est faux. (...) Par la grève de la faim, on veut que les supérieurs soient avertis pour pouvoir leur parler du fait que la promesse n'a pas été tenue ». Signé : Les migrants érythréens, soudanais et somaliens de Calais à Rennes<sup>42</sup>

Des actions similaires se multiplient dans les mois qui suivent l'évacuation du bidonville, y compris parmi des mineurs qui avaient fait l'objet d'une mise à l'abri séparée et espéraient voir leur dossier étudié par la Grande-Bretagne. L'information circule par une mailing-list établie entre les soutiens qui intervenaient à Calais et ont des relais dans les différentes régions. Les relations nouées au cours des mois de la crise calaisienne permettent, dans un premier temps, de résoudre au cas par cas les situations : le directeur de l'OFPPRA intercède sur les dossiers individuels signalés par une bénévole qui a son numéro personnel. Ces pratiques, qui portent la trace des expériences accumulées à Calais, en termes de ressources de politisation et de mobilisation de soutiens, s'estompent toutefois avec le temps.

En effet, la forte personnalisation de l'action publique, hors des cadres habituels des fonctionnements hiérarchisés, laisse place à un retour progressif à des routines bureaucratiques. La situation des personnes évacuées des campements parisiens en atteste : ces personnes-là se retrouvent dans les mêmes CAO que celles qui sont évacuées de Calais, mais comme elles avaient l'intention de demander l'asile en France, elles ne font pas l'objet de la même exception relative à l'application du règlement Dublin. La reprise en mains par le Ministère de l'Intérieur des modalités d'entrée en CAO, puis, progressivement, du fonctionnement même de ces CAO marque la fin des mesures dérogatoires au nom de l'urgence humanitaire. La baisse du nombre d'entrées sur le territoire européen, suite aux accords entre l'Union européenne et ses voisins méditerranéens, la Turquie (2016) et la Libye (2017, 2018), favorise ce « retour à la normale » des logiques administratives. Si les

42 Communiqué, 16 novembre 2016 (orthographe conservée).

situations d'errance, ou de détresse perdurent tant à Calais qu'à Paris ou en d'autres lieux du territoire, celles-ci ont moins de visibilité dans l'espace médiatique et politique, et il devient moins possible de les invoquer pour suspendre des procédures administratives défavorables aux droits des personnes.

### **III. 2. L'intégration des CAO dans un système de gestion territoriale**

Comme le soulignent Lipsky et Smith, les politiques de l'urgence sont par essence instables et temporaires : face à l'ampleur des dépenses, les responsables publics peuvent resserrer les critères d'attribution, réduire le nombre de bénéficiaires, ou trouver des solutions systémiques (2011 : 147). En l'occurrence, il s'agit de restreindre l'accès à l'hébergement aux personnes éligibles à demander l'asile en France (à l'exclusion des migrants en transit et des « dublinés ») et d'instaurer une gestion plus directive de leur répartition sur le territoire. Un haut-fonctionnaire de l'OFII résume ainsi :

depuis la dernière loi asile<sup>43</sup>, on a la possibilité de dire « si tu ne vas pas là, on te coupe l'ADA (*allocation de demandeur d'asile*) (...) c'est ce qu'on appelle l'orientation directive. Ça permet aussi la répartition. L'orientation directive permet d'imposer - voilà, ce n'est plus la libre circulation. (...) l'idée c'est vraiment de répartir mieux sur l'ensemble du territoire<sup>44</sup>.

L'OFII entend développer une politique démographique-territoriale, selon une logique non pas de repeuplement, mais plutôt de compromis entre disponibilité d'hébergement à bas coût, accessibilité des services publics et transports, et évitement des concentrations sur un même territoire. La possibilité de suspendre les aides allouées est à la fois un levier pour imposer cette répartition, et pour réduire les coûts financiers de l'accueil.

La politique de répartition territoriale se forge dans la crise parisienne, car plus d'une demande d'asile sur trois en 2016 est déposée en Ile-de-France. Le Centre de Premier Accueil de la Porte de la Chapelle (dit « centre Dubois »), souhaité par la maire de Paris pour mettre fin aux campements de rue de migrants sans-abri, et géré par Emmaüs Solidarité avec un financement étatique de novembre 2016 à mars 2018, a ainsi fonctionné comme centre de transit. Les migrants (hommes adultes) étaient admis sous condition de manifester l'intention de demander l'asile, et devaient impérativement se rendre en préfecture pour un examen de leur situation administrative, avant d'être orientés vers des centres en Île-de-France dits « centres d'hébergement d'urgence migrants » (CHUM)<sup>45</sup> ; ou bien vers les CAO dans les autres régions. Le dispositif, créé par une succession d'opportunités (la mobilisation associative et citoyenne, l'engagement de la Mairie de Paris, la disponibilité immédiate des CAO après l'expulsion du bidonville de Calais), s'intègre dans une politique en gestation visant un rééquilibrage de l'accueil des demandeurs d'asile sur le

43 Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015.

44 Entretien, Paris, novembre 2016.

45 Créés en application du Plan Urgence Migrants en 2015, ils ont la même trajectoire que les CAO en Ile de France, mobilisant des lieux dans et hors des centres urbains pour mettre à l'abri les personnes des campements.

territoire. Les fonctionnaires du ministère de l'intérieur et de l'OFII rencontrés en entretien se disent impressionnés par l'efficacité du système allemand, organisé selon une clé de répartition qui assigne les demandeurs d'asile à des régions selon leur capacité d'accueil (Hinger, 2017).

Un rapport public estime ainsi que les CAO, « qui ont ouvert en urgence, ont donc rempli avec efficacité une mission essentielle pendant cette crise migratoire. Ils contribuent de façon décisive au renforcement de la logique d'orientation du dispositif national d'accueil et doivent participer à la prévention de l'installation des campements sur la voie publique » (avis, Projet de loi de finance 2018). L'intention centralisatrice et d'ordre public est affirmée clairement, très différente de la dynamique qui a participé à l'invention de ces CAO, dans l'improvisation et la confusion de la situation calaisienne. Le résultat diffère peu de la logique présidant à la création des « centres de transit », dans les années 1990, en réponse à la crise des réfugiés d'ex-Yougoslavie, de sorte que des solutions anciennes sont « réinventées ».

Les CAO s'intègrent dans le paysage des structures d'hébergement pour demandeurs d'asile, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, en gestion déléguée par contrat à des associations ou entreprises du secteur social sur lesquelles le contrôle de la puissance publique est de plus en plus affirmé, à travers des cahiers des charges détaillés, et même la possibilité d'utiliser les lieux pour l'assignation à résidence de personnes non autorisées à demander l'asile en France (Slama, 2018).

## Conclusion

Le cas des CAO traduit comment, pour répondre à la crise calaisienne, un dispositif *ad hoc* a été mis en place, par à-coups, dans une logique de tensions entre les pressions d'acteurs non-institutionnels (associations, collectifs citoyens) et des acteurs publics aux prises avec des politiques de migration et d'asile contradictoires. L'identification de la situation calaisienne comme une urgence a créé des dérogations aux procédures ordinaires du traitement des étrangers, et ce au nom de l'impératif d'ordre public, et d'impératifs humanitaires. Les « bricolages » auxquels le déploiement de ce dispositif a donné lieu sont riches d'enseignements sur les pratiques de l'action publique « en temps de crise ». Celle-ci peut mobiliser des formes d'autorité dépassant les prérogatives habituelles, mais aussi associer à son action des acteurs d'ordinaire non reconnus, comme les soutiens locaux ou les représentants des migrants. Pendant la temporalité circonscrite de l'urgence, des acteurs inhabituels ont été associés à la gouvernance du dispositifs, et certains, bien qu'en position dominée, ont pu saisir l'opportunités de négocier un traitement plus favorable par les institutions de l'asile, sur le plan administratif comme matériel. Ces formes inhabituelles de négociation de l'action publique ont participé à forger l'originalité initiale du dispositif CAO, de sorte qu'il a été discuté, localement, comme un instrument de *dispersion élective* des personnes migrantes avant d'être repris, d'« en haut », comme un dispositif de

répartition territoriale fortement contraignant. La manière dont les routines ordinaires reprennent le dessus indique combien cette « adhocratie » crée de précarité, de contradictions et d'incompréhensions.

Plutôt que d'identifier les CAO comme uniquement décidés par une stratégie de contrôle, de mainmise et de surveillance, ou, à l'inverse, participant uniquement d'une politique compassionnelle du secours humanitaire, il convient alors d'en souligner les ambivalences pratiques, caractéristiques de ces formes d'action publique de crise, signalés par une saturation des institutions, un blocage de leurs fonctionnements ordinaires, et une mise en visibilité forte de ces défaillances de l'action publique. Au caractère éphémère de ce dispositif s'ajoute la faible mémoire des acteurs publics, participant à réinventer de façon récurrente de nouvelles solutions lors des moments d'accélération. Alors que ces « innovations » sont mises en avant comme des manières, pour les pouvoirs publics, de reprendre la main sur des situations qui leur échappent, l'absence de mémoire signale aussi la faiblesse de ces politiques publiques, bloquées dans le présent de leurs contradictions.

**Agier, Michel** (2008) *Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion.

**Agier, Michel, Bouagga, Yasmine, Galisson, Maël, Hanappe, Cyrille, Pette, Mathilde et Wannesson, Philippe** (2018) *La Jungle de Calais*, Paris, PUF.

**Basilien-Gainche, Marie-Laure et Slama, Serge** (2014) Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes. Droit d'asile (Directive 2003/9/CE), *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*. [en ligne] consulté le 26/06/2020  
<http://journals.openedition.org/revdh/607>

**Bouagga, Yasmine, et Segond, Raphaëlle** (2019) Négocié des voies de passage sûres: comment les acteurs non étatiques participent à la gestion des frontières. *Lien social et Politiques*, (83), p. 82-102.

**Bourgeois, Frédérique, Ebermeyer, Sophie et Sevin, Mélanie** (2004) L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs, *Revue française des affaires sociales*, (4), p. 205-222.

**Bourgeois, Louis et Lièvre, Marion** (2019) « Les bénévoles, artisans institutionnalisés des politiques migratoires locales ? » *Lien social et Politiques* (83), p.184-203.

- Casella Colombeau, Sara** (2019) Régulariser dans l'ombre ou la lumière ? La gestion de la visibilité des régularisations exceptionnelles en France dans les années 1990 et 2000 (conférence), *Journée de l'Institut Convergence Migrations*, Paris.
- Cefai, Daniel ) et Gardella, Edouard** (2011) *L'urgence sociale en action: ethnographie du Samu social de Paris*, Paris, la Découverte.
- Clochard, Olivier** (2008) *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié: une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, Lille, A.N.R.T.
- Collectif Babels** (2017) *De Lesbos à Calais : comment l'Europe fabrique des camps*, Neuvy-en-Champagne, Le Passager Clandestin.
- Comité éditorial de Politix** (2005) Militantismes institutionnels, *Politix*, n° 70 (2), p. 3-6.
- Courau, Henri** (2007) *Ethnologie de la forme-camp de Sangatte: de l'exception à la régulation*, Paris, France, Éd. des archives contemporaines, 274 p.
- Cousin, Grégoire, et Olivier Legros** (2015) Gouverner par l'évacuation ? L'exemple des « campements illicites » en Seine-Saint-Denis. *Annales de géographie* (700), p.1262-84.
- Dubois, Vincent** (2003) La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa), in Laborier, Pascale et Trom, Danny Éd., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, p. 347-364.
- Dunn, Elizabeth Cullen** (2012) The Chaos of Humanitarian Aid: Adhocracy in the Republic of Georgia, *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 3 (1), p. 1-23.
- Fassin, Didier** (2005) Compassion and Repression. The Moral Economy of Immigration Policies in France, *Cultural Anthropology*, 20 (3), p. 362-387.
- Fischer, Nicolas** (2017) *Le territoire de l'expulsion. La rétention administrative des étrangers et l'État de droit dans la France contemporaine*, Lyon, ENS éditions.
- Frigoli, Gilles** (2004) Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance, *Revue européenne des migrations internationales*, 20 (2), p. 153-167.
- Gardella, Edouard et Cefai, Daniel** (2011) La morale de l'urgence sociale. Une enquête au Samu social de Paris, *Empan*, 4 (84), p. 18-24.
- Halluin-Mabillot, Estelle d'** (2012) *Les épreuves de l'asile: associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Hinger, Sophie** (2017) Allemagne : les villes-laboratoires, *Revue Projet*, N° 358 (3), p. 67-75.
- Kobelinsky, Carolina** (2010) *L'accueil des demandeurs d'asile: une ethnographie de l'attente*, Paris, France, Éd. du cygne.

**Kobelinsky, Carolina et Makaremi, Chowra** (2009) *Enfermés dehors: enquêtes sur le confinement des étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant.

**Laborier, Pascale et Trom, Danny, éd.** (2003) *Historicités de l'action publique:*, Paris, Presses universitaires de France.

**Le Méner, Erwan** (2013) L'hôtellerie sociale : un nouveau marché de la misère ? Le cas de l'Île-de-France, *Revue des politiques sociales et familiales*, 114 (1), p. 7-18.

**Lendaro, Annalisa, Rodier, Claire et Vertongen, Youri Lou** (2019) *La crise de l'accueil: frontières, droits, résistances*, Paris, La Découverte.

**Lipsky, Michael** (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.

**Lipsky, Michael et Smith, Steven Rathgeb** (2011) Traiter les problèmes sociaux comme des urgences, *Tracés*, n° 20 (1), p. 125-149.

**Maccaglia, Fabrizio** (2008) Sortir de l'urgence par l'urgence. La réforme du modèle sicilien de gestion des déchets à l'épreuve des faits, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Centre de Recherche d'Urbanisme, p. 120–133.

**Mandel, Lisa et Bouagga, Yasmine** (2017) *Les nouvelles de la jungle.*, Bruxelles, Casterman.

**Massé, Jean-Pierre** (1996) *L'exception indochinoise : le dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France 1973-1991*, Thèse de doctorat, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales.

**Muller, Angélique et Neuman, Michael** (2016) MSF à Grande-Synthe : enseignements d'une improbable coalition d'acteurs, *Alternatives Humanitaires*, 3, p.42-51.

**Pette, Mathilde** (2012) *S'engager pour les étrangers: les associations et les militants de la cause des étrangers dans le Nord de la France*, Thèse de doctorat, Lille, Université Lille 1 - Sciences et technologies.

**Pette, Mathilde** (2014) Associations: les nouveaux guichets de l'immigration? Du travail militant en préfecture, *Sociologie*, 5 (4), p. 405–421.

**Rault-Verprey, Claudie** (2015) Dix ans de lutte à Cherbourg, *Plein droit*, n° 104 (1), p. 14-17.

**Rullac, Stéphane** (2011) Analyse socio-juridique de l'urgence sociale, *Empan*, n° 84 (4), p. 25-31.

**Slama, Serge** (2018) De la défaillance systémique à la « policiarisation » des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France, *La Revue des droits de l'homme*, (14). [en ligne] consulté le 26/06/2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4238>

**Ticktin, Miriam** (2006) Where ethics and politics meet, *American Ethnologist*, 33 (1), p. 33–49.

**Weaver, R. Kent** (1986) The politics of blame avoidance, *Journal of public policy*, 6 (4), p. 371–398.