**e-Migrinter**

**9 | 2012**
**Immigrés, illégaux, réfugiés. Questions sur les enquêtes et les catégories**

# Sylvain Chevron, *La réforme des structures en charge de l'immigration : de l'Anaem à l'Ofii*

**Pascaline Chappart**

**Édition électronique**
URL : https://journals.openedition.org/e-migrinter/783
DOI : 10.4000/e-migrinter.783
ISSN : 1961-9685

**Éditeur**
UMR 7301 - Migrinter

**Édition imprimée**
Date de publication : 20 juillet 2012
Pagination : 110-112
ISSN : 1961-9685

**Référence électronique**
Pascaline Chappart, « Sylvain Chevron, *La réforme des structures en charge de l'immigration : de l'Anaem à l'Ofii* », *e-Migrinter* [En ligne], 9 | 2012, mis en ligne le 19 juillet 2016, consulté le 20 mai 2021. URL : http://journals.openedition.org/e-migrinter/783 ; DOI : https://doi.org/10.4000/e-migrinter.783

Tous droits réservés

# NOTES DE LECTURE

## Chevron, Sylvain (2008) *La réforme des structures en charge de l'immigration : de l'Anaem à l'Ofii*, Paris, L'Harmattan, 272 p. (Logiques juridiques)

**Pascaline Chappart**

Sylvain Chevron nous livre, dans cet ouvrage, le fruit du travail de recherches qu'il a réalisé en 2008, dans le cadre d'un master « Administration et politiques publiques ». À partir d'un outillage méthodologique et théorique inspiré du droit public et de la science politique, l'auteur questionne les dynamiques politiques sous-jacentes au processus de création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) en 2005, et à la décision du gouvernement de la transformer, trois ans plus tard, en l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

La conversion de l'Anaem en Ofii s'est opérée sur une période extrêmement brève, au cours de laquelle l'absorption successive de deux structures d'action sociale, dédiées aux immigrés par un établissement public chargé de la gestion des procédures d'immigration, témoigne de la remise en cause de l'investissement social de l'État dans ce domaine, pour confiner le traitement des étrangers à des logiques administratives, sinon policières. Cette mutation, accomplie à marche forcée, s'avère ainsi particulièrement révélatrice des enjeux politiques et des tensions idéologiques qui ont traversé la recomposition récente du paysage institutionnel.

Organisée en trois temps, l'analyse des étapes de cette réforme débute par la présentation des deux acteurs, à savoir le Service social d'aide aux Émigrants (SSAE) et l'Office des migrations internationales (Omi), qui vont être sommés, par les pouvoirs publics, de se regrouper au sein de la future agence pour constituer un « service public de l'accueil » des étrangers, et renforcer l'action publique relative à l'encadrement des nouveaux arrivants en France. La démarche compréhensive et militante des travailleurs sociaux de l'association SSAE, dont la dépendance financière aux subventions publiques lamine néanmoins profondément la résistance de ses salariés, s'écarte de l'univers institutionnel et du travail bureaucratique des agents administratifs de l'Omi. Si ces organisations spécialisées dans les questions migratoires agissent de longue date pour le compte de l'Etat, les valeurs et les principes qui guident leurs activités respectives les opposent.

Produit des réformes engagées depuis le début des années 1990 en matière de politiques publiques d'intégration sous l'impulsion du Haut conseil à l'intégration, la mise sur pied de l'Anaem, décidée par le Comité interministériel à l'intégration en avril 2003, ne se concrétise qu'en octobre 2005. Si les plaques apposées aux locaux de l'ex-Omi sont alors troquées contre l'affichage du nouveau logo de l'Anaem, la « prégnance du modèle Omi » (p. 79) s'illustre à la fois dans la composition du personnel, au sein duquel les assistants sociaux sont minoritaires, dans le maintien de l'autofinancement de l'opérateur par la taxation de son public, et dans la reprise intégrale de ses multiples activités (introduction de travailleurs, regroupement familial, visite médicale, expatriation des Français, assistance matérielle aux personnes

placées en centres de rétention et dans les zones d'attente des aéroports, programmes d'aides au retour et à la réinsertion). À l'inverse, les missions de service public jusqu'alors accomplies par le service social du SSAE vont être mises au rebut par l'agence. Tandis que le discours officiel voit dans l'organisation de l'accueil des immigrés une condition nécessaire à leur « bonne intégration », le « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI), présenté en 2003 comme le dispositif phare et la source de légitimation à l'inauguration de l'Anaem, prend une allure injonctive, du fait de la menace d'une sanction qui pèse sur son signataire en cas de non-respect. D'abord critère d'appréciation de l'intégration des personnes sollicitant un titre de résident ou la nationalité, le CAI se transforme en une obligation légale en 2006. En réduisant ainsi l'usage de la logique contractuelle à un artifice rhétorique, les mesures prises pour accueillir et faciliter l'installation des immigrés prennent le contre-pied d'une conception organique de la politique d'intégration.

La seconde partie de l'étude s'intéresse à la structuration et aux évolutions internes à l'établissement qui, à ses débuts, réunit les moyens matériels et humains de l'Omi et du SSAE. La révision du maillage territorial de ce service public, l'organisation de ses missions et l'inclusion problématique des assistants sociaux constituent, selon Sylvain Chevron, les questions cruciales qui caractérisent les premiers pas de l'agence. La nomination d'un nouveau directeur général en septembre 2006 et la création d'un ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (M3IDS) en mai 2007, qui apporte une transformation radicale dans les rapports de l'opérateur avec sa nouvelle hiérarchie[1], vont largement influer sur les choix opérés dans la définition progressive de son fonctionnement. L'arrivée du préfet Jean Godfroid à la tête de l'Anaem tranche avec les orientations antérieures qui, du temps de l'Omi, avaient privilégié le placement de hauts fonctionnaires en prise directe avec les domaines de compétences de ses ministères de tutelle, à savoir la politique sociale et le monde du travail.

La reconfiguration des implantations de l'Anaem et de leur rôle en France comme à l'étranger se combine avec l'instauration d'une gestion déconcentrée des activités. Dans le même temps, l'hétérogénéité des missions confiées à l'Anaem demeure contestée puisqu'elle traduit, aux yeux de diverses institutions, un défaut de stratégie politique, et cela d'autant plus que le dispositif d'accueil institué peine quant à lui à impliquer les différents acteurs publics et associatifs, qui pourraient non seulement donner un contenu plus concret au message institutionnel, mais aussi prendre le relais et aller au-delà du premier accueil organisé en une journée au sein de l'Anaem par des actions plus pérennes. En outre, la mise en route de l'agence butte sur l'absence d'une réelle définition du rôle à jouer de la filière sociale de l'Anaem. Si un dialogue s'engage pour faire reconnaître et valoriser ce personnel, il peine à trouver le sens social de son action aux cotés des équipes d'agents administratifs. L'hypothèse de l'auteur d'une « amélioration » (p. 179) de cette situation de relégation est aujourd'hui invalidée par les faits. Le projet d'une charte interne du travail social, « encore inabouti » (p. 185) lors de la réalisation de l'enquête, a été définitivement écarté. La mainmise de l'État sur le personnel de l'ex-SSAE semble avoir été uniquement motivée par des questions financières, puisqu'aucune place n'a visiblement été prévue ni aménagée pour qu'ils puissent véritablement exercer leur métier[2].

[1]En novembre 2010, avec l'intégration des attributions du M3IDS au désormais nommé ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, l'Ofii suit ce transfert et passe ainsi sous la tutelle unique de ce ministère.

[2]Cette logique semble d'ailleurs confortée par l'actualité récente de l'Ofii : en mars 2012, la mention de l'exercice d'une « action sociale spécialisée » qui

Le dernier mouvement de cet *opus* analyse les motivations qui président à la création de l'Ofii. On peut ainsi y voir l'effet conjugué des réformes législatives engagées par le M3IDS et des critiques émises à l'encontre des dispositifs d'accueil et d'intégration jugés trop onéreux. La réforme de l'État fournit au tout jeune ministère de l'Immigration un véritable tremplin pour marquer sa nouvelle emprise dans la sphère institutionnelle. En avril 2008, il est donc acté que l'Ofii remplace l'Anaem et incorpore la partie du personnel de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé, ex-Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) qui est chargée des actions de formation à destination du public immigré. Quoi qu'elle s'inscrive dans la perspective d'austérité des dépenses publiques, cette décision paraît paradoxale puisque l'Ofii devra à la fois intégrer de nouveaux agents et réduire ses effectifs, diminuer ses frais de fonctionnement et prendre en charge de nouvelles activités. Dans ce contexte, la logique d'autofinancement de la politique d'immigration par les immigrés n'en sort que renforcée.

À l'instar de multiples institutions qui œuvrent à l'application quotidienne des procédures relatives à l'asile et l'immigration, aucune étude n'avait été jusqu'alors spécifiquement consacrée à cet « office ». Aussi cette publication a-t-elle le mérite de venir combler un certain vide académique et de défricher « à chaud » les transformations politiques à l'œuvre dans le paysage institutionnel traitant des questions migratoires. Pour entrapercevoir, de l'intérieur, les coulisses de cette restructuration, une brève période de stage au sein de la direction des ressources humaines du siège de l'Anaem a permis à l'auteur d'accéder à une riche documentation non publique et de compléter utilement les enquêtes menées auprès de hauts fonctionnaires issus des différents organismes impliqués dans cette réforme (Direction de la population et des migrations, Inspection générale des affaires sociales, Cour des comptes, SSAE, Acsé, Anaem). En cela, l'ouvrage répond à l'ambition de Sylvain Chevron de « mieux faire connaître une institution qui constitue aujourd'hui un acteur fondamental en matière d'immigration » (p. 255). Toutefois, l'exposé trouve ses limites dans la validation implicite de concepts politiques (« accueil », « intégration » notamment) ou de catégories administratives (« immigration familiale », « immigration de travail ») qu'il aurait été opportun d'interroger et de mettre en perspective au regard de l'histoire de l'immigration et des orientations politiques prises en la matière depuis le début des années 2000 et, par la suite, exacerbées avec la création du M3IDS. On regrettera d'ailleurs que l'auteur fasse siennes des affirmations extraites de rapports publics, sans pour autant que la source de ces propos ne soit toujours explicitement mentionnée. Dès lors, la réflexion proposée semble parfois se réduire à un exercice de répétition du discours institutionnel et conforte ainsi l'idée générale d'une certaine insuffisance du regard critique qui ressort de cet ouvrage.

Pascaline Chappart
Doctorante en socio-anthropologie
Migrinter - UMR 7301
CNRS / Université de Poitiers
pascaline_cha@hotmail.com

avait été instituée en 2005 pour la mise en œuvre des activités de l'établissement a été supprimée par décret. Les assistants sociaux sont impliqués dans des tâches administratives.