

Tobias Hagmann

Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses

Cahier de l'IDHEAP 194/2001

UER: Politiques publiques et environnement

Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes

Tobias Hagmann

UER: politiques publiques et environnement

Cahier de l'IDHEAP no 194/2001
avril 2001

Travail de mémoire
Rapporteur: Prof. Peter Knoepfel

© 2001 IDHEAP, Chavannes-près-Renens
ISBN 2-940177-58-9

Pour Samuel, Jonas et Muriel

Préface

La politique d'asile suisse, politique fortement politisée et en changement presque permanent, fait de plus en plus l'objet de travaux de recherche politologiques. La plupart de ces travaux s'attaquent aux changements intervenant au niveau de la législation fédérale, soumise à des pressions politiques à l'intérieur et à l'extérieur du pays, sans pour autant questionner les processus, fort conflictuels, de sa mise en oeuvre au niveau des cantons et des communes. Ces derniers jouent pourtant un rôle clé, car ils sont censés accueillir convenablement sur leur territoire les requérants d'asile. Dans cet accueil, plus ou moins favorable, réside le véritable test de la qualité de cette politique même. Tout observateur constatera sans doute que, pour certaines communes, une obligation d'accueillir un nombre déterminé de requérants sur leur territoire représente un sacrifice, voire un mal inadmissible. Nos chercheurs confrères américains utilisent même le terme parfois terriblement vrai de *locally unwanted landuse (lulus)* appliqué normalement plutôt à des infrastructures lourdes générant des nuisances d'ordre environnemental rejetées par la population locale concernée.

Le mérite du présent travail consiste à prendre cette observation comme constat de base tout en assimilant les politiques d'asile au groupe, bien connu et analysé dans la littérature, des politiques fédérales à incidence spatiale. En effet, l'auteur part de l'idée que le placement de requérants d'asile dans une commune doit être considéré comme une incidence spatiale de la politique d'asile fédérale susceptible de causer, le cas échéant, des conflits socioculturels et politiques violents. Après avoir dressé minutieusement le tableau géographique de la localisation de ces conflits entre 1990 et 1999, l'auteur se propose d'expliquer leur émergence et leur accumulation dans des endroits spécifiques à l'aide de quatre variables qui sont: la pression migratoire générale pesant sur l'ensemble des communes suisses, les différents régimes politico-administratifs de mise en oeuvre existant dans les cantons, l'attitude des acteurs politiques locaux, plus ou moins hostiles à l'égard des demandeurs d'asile, et le type de communes particulièrement frappées par la violence.

Sans vouloir dévoiler les résultats, je me permets d'attirer l'attention des lecteurs sur l'originalité et la rigueur de l'approche retenue par l'auteur qui rend la présente étude exemplaire pour l'analyse politologique d'autres politiques publiques à incidence spatiale évidente mais faiblement reconnue, comme les politiques

militaire, scolaire ou encore hospitalière. Notons que, dans de telles démarches, l'intérêt central de l'observateur chercheur réside toujours dans l'explication de la variété des incidences (positives ou négatives) d'une même politique fédérale sur les différentes collectivités territoriales. De telles recherches permettent de répondre à la question à savoir comment les communes et les cantons se défendent contre de telles incidences imposées par l'Etat central, avec quelles chances de succès et au détriment de quelles autres collectivités publiques. Elles fournissent également des indications précieuses sur la question de savoir quelles stratégies les autorités fédérales pourraient-elles retenir afin de distribuer parmi les communes et les cantons les incidences, notamment celles négatives, de manière plus égalitaire tout en évitant des situations d'opposition, voire de violence.

Dans ce sens, nous espérons vivement que le présent cahier servira à la fois à promouvoir le travail conceptuel préparatoire pour des recherches sur des politiques fédérales à incidence spatiale, ainsi qu'à la pratique fédérale de pilotage de telles politiques, notamment de celle ici étudiée (politique de l'asile), par les autorités publiques chargées de la programmation (fédérale) et de la mise en oeuvre (cantonales et communales).

Chavannes-près-Renens, le 5 avril 2001
Peter Knoepfel

Table des matieres

1 Introduction et questions de recherche: à la recherche des lieux de localisation de la politique d'asile suisse	1
1.1 Introduction	1
1.2 Perspective bottom-up: les lieux de localisation de la politique d'asile	3
1.3 Questions de recherche et objectifs du travail	5
2 Tour d'horizon: littérature et approches	7
2.1 Tour d'horizon sur la littérature par rapport à la politique d'asile suisse	7
2.2 Les incidences spatiales de la politique d'asile	9
2.3 Le triangle d'acteurs dans la phase de mise en œuvre	10
3 Survol sur la politique d'asile suisse	13
3.1 bases légales, politisation et procédure d'asile Bases légales et définitions juridiques	13
3.1.1 La LAsi et ses différentes révisions	13
3.1.2 Définition des statuts juridiques	16
3.2 La politique d'asile suisse dans les années 1990	19
3.3 La procédure d'asile et le chemin du requérant d'asile	21
3.4 Le financement de l'assistance et de l'hébergement des requérants	24
3.5 L'attribution des requérants d'asile aux cantons et communes	26
4 Problématique générale: les conflits de mise en œuvre de la politique d'asile	29
4.1 Définition générale de la notion de conflit et différentes approches	29
4.2 Les variables explicatives des conflits surgissant lors de l'accueil des requérants d'asile	30
4.2.1 Constellation des acteurs participant à la mise en œuvre	30
4.2.2 Programme administratif	35
4.2.3 Priorités de la mise en œuvre et paradigmes normatifs	36
4.2.4 Facteurs structurels et de situation	37
4.3 Les conditions d'émergence des conflits d'accueil des requérants d'asile	38

Table des matières

5	Opérationnalisation et définition des conflits	41
5.1	Définition des constellations conflictuelles idéal-typiques	41
5.2	Conflit 1: Attentats violents contre des centres d'accueil	45
5.2.1	Description du phénomène	45
5.2.2	Conceptualisation	46
5.3	Conflit 2: Opposition d'habitants locaux contre des centres d'accueil	48
5.3.1	Description du phénomène	48
5.3.2	Conceptualisation	49
5.4	Conflit 3: Conflit entre communes et canton	52
5.4.1	Description du phénomène	52
5.4.2	Conceptualisation	54
5.5	Conflit 4: Conflit entre cantons et Confédération	56
5.5.1	Description du phénomène	56
5.5.2	Conceptualisation	57
5.6	Limites de l'approche	58
6	Observations: Screening des conflits (1990–1999)	61
6.1	Matériel empirique	61
6.2	Sélection des conflits retenus	62
6.3	Nombre de conflits repérés entre 1990 et 1999	64
7	Discussion et définition des variables explicatives	67
7.1	Variable explicative "pression migratoire"	67
7.1.1	Discussion de la variable	67
7.1.2	Hypothèse 1: Pression migratoire	69
7.2	Variable explicative "régime de mise en œuvre"	70
7.2.1	Discussion de la variable	70
7.2.2	Hypothèse 2: Régime de mise en œuvre	76
7.3	Variable explicative "attitude politique locale"	78
7.3.1	Discussion de la variable	78
7.3.2	Hypothèse 3 : Attitude politique locale	80
7.4	Variable explicative "type de commune"	82
7.4.1	Discussion de la variable	82
7.4.2	Hypothèse 4: Type de commune	84

Table des matieres

8 Analyse des hypothèses	87
8.1 Hypothèse 1: Pression migratoire	87
8.1.1 Résultats	87
8.1.2 Discussion et interprétation	89
8.2 Hypothèse 2: Régime de mise en œuvre	93
8.2.1 Résultats	93
8.2.2 Discussion et interprétation	96
8.3 Hypothèse 3: Attitude politique locale	98
8.3.1 Résultats	98
8.3.2 Discussion et interprétation	100
8.4 Hypothèse 4: Type de commune	102
8.4.1 Résultats	102
8.4.2 Discussion et interprétation	107
8.5 Probabilités et évolution des conflits dans le temps	111
8.5.1 Résultats	112
8.5.2 Discussion et interprétation	114
9 Conclusions	117
9.1 Les conditions d'émergence des conflits d'accueil 1 à 4	117
9.2 Les conflits d'accueil à la lumière du fédéralisme d'exécution	119
9.3 Quelle gestion des conflits résultant de l'accueil de requérants d'asile ?	120
10 Bibliographie	123
10.1 Littérature	123
10.2 Sources	131
10.2.1 Documents publiés par la Confédération et les cantons	131
10.2.2 Bases légales	132
10.2.3 Documents publiés par des organisations non-gouvernementales actives dans le domaine de l'asile	133
10.3 Entretiens	133
ANNEXE	135

Table des matières

Tableaux et figures

- Tab 1: L'évolution de la Loi sur l'asile (LAsi) depuis son entrée en vigueur en 1981
- Tab 2: La procédure d'asile et le chemin du requérant d'asile
- Tab 3: Les principaux acteurs sociaux et institutionnels impliqués dans les conflits surgissant lors de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses
- Tab 4: Les dyades conflictuelles entre acteurs sociaux et institutionnels de la politique d'asile
- Tab 5: La distribution annuelle des conflits 1 à 4 entre 1990 et 1999
- Tab 6: Catégorisation des cantons selon le type d'organisation de la mise en œuvre
- Tab 7: Attribution des cantons aux deux régimes de mise en œuvre
- Tab 8: Distribution des conflits 2 et 3 entre 1990 et 1999 selon les régimes de mise en œuvre
- Tab 9: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 en fonction des attitudes politiques locales à l'égard des requérants d'asile
- Tab 10: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 selon les 22 types de communes de Joye et al. (1988)
- Tab 11: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 selon les groupes de communes de Joye et al. (1988)
- Tab 12: Probabilités des conflits 1 à 3 selon l'année et l'attitude politique locale
- Tab 13: Nominal Logistic Regression (selon l'année et l'attitude politique locale)
- Tab 14: Institutions et organisations responsables pour les deux phases d'accueil des requérants d'asile (état: juillet 2000)

Tableaux et figures

- Fig 1: Le triangle d'acteurs de la politique d'asile suisse lors de l'accueil des requérants d'asile
- Fig 2: Modèle de base des conditions d'émergence des conflits d'accueil
- Fig 3: Nombre annuel de demandes d'asile déposées en Suisse entre 1987 et 1999
- Fig 4: Nombre de demandes d'asile et nombre de conflits Σ 1 à 4 par année entre 1990 et 1999
- Fig 5: Récapitulation graphique de l'évolution du nombre de demandes et des différents conflits 1 à 4 entre 1990 et 1999
- Fig 6: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 sur les cinq groupes de communes selon Joye et al. (1988)
- Fig 7: Evolution des probabilités des conflits 1 à 3 au cours du temps (1990-1999)

Liste des Abréviations

AMU	Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers
APA	Arrangement politico-administratif
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
DFJP	Département fédéral de justice et de police
DFW	Delegierter für das Flüchtlingswesen (1986-1990)
FDP	Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz
LAsi	Loi sur l'Asile
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
LULU	Locally Unwanted Land Uses
NIMBY	Not In My Backyard
OA1	Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure
OA2	Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement
ODR	Office fédéral des réfugiés
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union Européenne

Liste des abréviations

Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes

Notre canton abrite déjà trois centrales nucléaires.

Kurt Lareida, Conseil d'Etat argovien par rapport à l'accueil de requérants d'asile dans son canton, Hebdo, 14 juin 1985

1 Introduction et questions de recherche: à la recherche des lieux de localisation de la politique d'asile suisse

1.1 Introduction*

Ce travail porte sur les différents types de conflits physiques, sociaux, politiques, institutionnels etc. surgissant lors de la mise en œuvre de la politique d'asile en Suisse, c'est-à-dire l'accueil des requérants d'asile, personnes au bénéfice de l'admission provisoire et personnes à protéger¹ dans les cantons et communes suisses. Notre recherche démontre que l'établissement des requérants d'asile² sur le territoire suisse suscite des réactions négatives voir ouvertement hostiles de la part des habitants suisses et peut déclencher différents conflits à intensité variable entre un grand nombre d'acteurs sociaux et institutionnels. Si la politique

* Mes remerciements aux membres de mon jury de mémoire, Peter Knoepfel, Katia Horber-Papazian et Bertrand Cottet, pour leurs commentaires et leurs critiques, à Antonio Gualtierotti et Michael Marti pour leur soutien précieux dans l'analyse statistique des données, à Stéphane Nahrath pour une dernière lecture critique du texte et à Carole Altindal pour avoir mis à disposition les volumes de la *Chronologie der Flüchtlingspolitik*.

¹ Pour une clarification des différentes catégories juridiques voir chapitre 3.1.2. Vu que les personnes au bénéfice de l'admission provisoire et les personnes à protéger bénéficient – au moins au début de leur séjour en Suisse - des mêmes conditions d'accueil que les requérants d'asile, nous parlerons de requérants d'asile sans spécifier systématiquement que les personnes admises provisoirement et les personnes à protéger sont également concernées.

² Les termes "requérant d'asile", "demandeur d'asile" et "candidat à l'asile" sont considérés comme synonymes tout au long de ce travail.

1. Introduction et questions

d'asile a presque toujours été discutée et analysée par rapport à sa programmation (fédérale), c'est-à-dire par rapport aux mesures légales définissant la procédure d'asile et les conditions d'obtention du statut de réfugié, peu d'efforts ont jusqu'à aujourd'hui été investis dans l'analyse des dimensions spatiales des conflits de mise en œuvre de la politique d'asile. La volonté de mieux comprendre les dynamiques conflictuelles se produisant sur le niveau institutionnel le plus "bas" nous amène ainsi à jeter un premier coup d'œil sur l'espace local de la politique d'asile suisse.

En guise d'introduction, signalons également que la focalisation exclusive sur la dimension conflictuelle de l'accueil des requérants d'asile est susceptible de renforcer et/ou consolider des représentations négatives par rapport à la politique d'asile. Une telle impression doit être relativisée au moins à deux égards. *Premièrement*, la concentration sur la dimension conflictuelle de l'accueil des requérants pourrait nous amener à croire que l'intégralité de la mise en œuvre de cette politique publique est caractérisée par le conflit. Cela n'est évidemment pas le cas, mais au contraire le résultat d'un choix analytique. A ce propos Knoepfel constate à juste titre que "(...) en tant que chercheurs, nous commençons à nous rendre compte que, par notre choix des unités d'analyse, nous nous concentrons sur un infime échantillonnage de cas conflictuels et apparents, tout en laissant de côté la grande majorité des processus de mise en œuvre de politiques fédérales moins intéressantes, car non conflictuelles et, partant, publiquement moins visibles" (Knoepfel et al. 1997: L). Dans la même perspective Konukiewitz (1985: 244) constate que l'analyse de la mise en œuvre de politiques publiques focalise en grande partie sur les déficits de l'implémentation d'une politique ce qui nous amène à croire que "les succès dans le monde de la mise en œuvre semblent être rares" [notre traduction]. Signalons par conséquent que la plupart des processus d'accueils de requérants d'asile sur le territoire helvétique se font dans des conditions non-conflictuelles et que le conflit constitue plutôt l'exception que la règle. Citons à titre d'exemple un accueil couronné de succès: "Ohne Opposition heissen 189 Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gemeindeversammlung in Gettnau (LU) das Projekt für die Errichtung eines Wohnpavillons für ein Dutzend Asylsuchende gut".³ Toutefois, notre travail in-

³ *Vaterland*, 22.3.1990.

1. Introduction et questions

siste sur les dynamiques conflictuelles de la mise en œuvre et ne prendra pas en compte les *success stories* en matière de localisation des requérants d'asile.

Deuxièmement, la notion de "conflit" contient une connotation négative importante vu que le conflit est communément associé à un phénomène qu'on aimerait éviter. Néanmoins, il faut signaler que le conflit en tant que fait social est un facteur important pour inciter le changement social, notamment lorsqu'il est géré de manière constructive, et ne peut en aucun cas être réduit à une essence négative. Ainsi Burton, un des pères-fondateurs de la recherche sur la résolution de conflits remarque: "Conflict (...) is an essential creative element in human relationships. It is the means to change, the means by which our social values of welfare, security, justice, and opportunities for personal development can be achieved. (...) The existence of a flow of conflict is the only guarantee that the aspirations of society will be attained" (cité in: Sandole 1993: 6).

1.2 *Perspective bottom-up: les lieux de localisation de la politique d'asile*

Un énoncé implicite de cette recherche est que la politique d'asile suisse doit être appréhendée à travers ses "lieux de localisation", c'est-à-dire à travers une perspective *bottom-up* (voir Sabatier 1986) des processus de mise en œuvre se manifestant sur le niveau local, si on veut comprendre i) les attitudes et le comportement des acteurs sociaux et institutionnels impliqués dans cette politique publique et ii) l'évolution légale et politique de la politique d'asile suisse depuis la fin des années 1980. La mise en œuvre de la politique d'asile affecte toute la population suisse dans la mesure où elle distribue et localise les requérants d'asile sur le territoire helvétique. L'établissement des requérants dans les communes suisses ne peut pas être réduit à un simple acte administratif, mais doit également être appréhendé sur le niveau du vécu quotidien des acteurs sociaux. Dans son travail sur la mise en œuvre de services médico-sociaux pour consommateurs de drogues illégales en Suisse Kübler (1995: 107) note que les enjeux et conflits politiques relatifs à la mise en œuvre de la politique sociale "confèrent une véritable dimension locale, voire spatiale, à l'action sociale qui devrait être menée".

1. Introduction et questions

Alors que les requérants d'asile et réfugiés reconnus constituent un pourcentage minime⁴ du nombre total d'étrangers établis en Suisse, une grande partie de la population suisse a tendance à percevoir une majorité des étrangers comme des demandeurs d'asile (Bösch 1997b: 99). Nous postulons que les conflits surgissant pendant l'accueil des requérants jouent un rôle clef dans la mesure où ils contribuent à la construction d'une image négative des étrangers en Suisse. Par conséquent, la mise en œuvre de la politique d'asile influence directement les représentations que les Suisses se font des étrangers établis en Suisse et elle devient une variable importante pour expliquer les différentes formes de xénophobie qui se manifestent à l'égard des étrangers, peu importe leur statut juridique.

La focalisation sur les dynamiques conflictuelles se produisant sur le niveau local ne doit pourtant pas évacuer le rôle des niveaux institutionnels supérieurs qui par leur programmation de la politique publique façonnent la mise en œuvre. Cattacin et Parini (1997: 20) relèvent ce fait par rapport à la conflictualité d'une politique publique dans un système politique caractérisé par la délégation de la mise en œuvre à un niveau institutionnel inférieur: "Dans le fédéralisme d'exécution, la structuration en territoires relativement autonomes permet un transfert des conflits du haut vers le bas. Si ceci peut amener à une adaptation locale d'une réponse politique à un problème donné, il se peut aussi, qu'il y ait un effet de surcharge des cantons par le déplacement de conflits d'envergure nationale". Si notre recherche se concentre sur les "lieux de localisation" des dynamiques conflictuelles liées à l'accueil des requérants d'asile, le local ne constitue pourtant pas un concept scientifique pertinent en soi. Dans une perspective constructiviste Briquet et Sawicki mettent en garde face au danger de considérer l'espace politique local comme une collectivité isolée avec des frontières (pré-) définies et insistent sur la nécessité de "reconstruire les espaces pertinents en fonction de la problématique adoptée" tout en admettant que (...) l'attention que portent de préférence les politistes aux institutions et aux découpages administratifs est à

⁴ Le pourcentage des personnes bénéficiant d'un statut légal lié au domaine de l'asile était de 9.2% par rapport à l'ensemble de la population étrangère établie en Suisse en 1997 (Bösch 1997b: 99), respectivement de 7.9% en 1998 (Bundesamt für Flüchtlinge 1999c: 21).

1. Introduction et questions

bien des égards légitime. D'abord parce que ceux-ci imposent leur "réalité" au chercheur autant qu'ils l'imposent aux acteurs locaux. (...) Ensuite parce que, corrélativement, les formes d'identité et de sociabilité propre à un lieu ont des effets politiques réels, en tant qu'elles sont très souvent produites et entretenues par les acteurs politiques, qui contribuent de cette manière à objectiver les frontières administratives" (Briquet/Sawicki 1989: 8-9). Par rapport à notre problématique, le local s'identifie aux frontières communales car les communes constituent notre point de référence principal quant à l'analyse des conflits d'accueil. Cela dit, la question de la participation et de l'influence des autorités politico-administratives communales dans la mise en œuvre de la politique d'asile (localisation et assistance des requérants, gestion des conflits etc.) ne constitue qu'un facteur explicatif parmi d'autres de l'émergence des conflits pris en compte (voir Kübler 1995: 107). A ce propos Geser (1999: 436) soulève la difficulté d'analyser les processus de décision se déroulant dans des petites communes dans lesquelles une bonne partie des activités publiques est mise en œuvre par des réseaux d'acteurs informels et opaques. Dans la mesure où nous orientons notre analyse sur l'explication de la distribution temporelle et géographique des conflits d'accueil dans les communes, des considérations de nature plus microsociologique ne font pas partie de cette recherche.

1.3 Questions de recherche et objectifs du travail

Comme le suggère le sous-titre de notre recherche ("Constats et causes"), les questions de recherche guidant et structurant ce travail portent à la fois sur la nature des différents types de conflits surgissant lors de l'accueil des requérants d'asile et sur la distribution (fréquence) temporelle et géographique des conflits. A l'aide des concepts et grilles d'analyse de l'analyse des politiques publiques, notre travail vise à fournir une première contribution à l'analyse des conflits de mise en œuvre dans le domaine de la politique d'asile. Cela dit, il s'agit à la fois de définir et d'opérationnaliser les phénomènes que nous tentons de mettre en perspective, c'est-à-dire les conflits, et les variables explicatives de ces phénomènes. Trois questions de recherche principales peuvent être formulées dont chacune correspond à un objectif de recherche différent.

1. Introduction et questions

(1) Quels sont les conflits "typiques" surgissant lors de la phase d'accueil de requérants d'asile?

Notre première question de recherche correspond à un objectif de conceptualisation des constellations conflictuelles entre acteurs observables dans la phase de mise en œuvre. Ainsi, il s'agit de définir les différents conflits idéal-typiques qui se produisent lors de l'accueil des requérants d'asile à l'aide d'outils analytiques et de les mettre en relation avec les approches explicatives existantes.

(2) Quelle est la distribution temporelle et géographique des différents types de conflits sur une durée de dix ans ?

La deuxième question de recherche poursuit un objectif descriptif vu que nous nous intéressons à savoir quand et où les différents conflits définis auparavant surgissent. Elle correspond à l'élaboration d'un screening des conflits sur une durée de dix ans et constitue une étape incontournable de la recherche vu que les données relatives au phénomène qui nous intéresse ne sont pas disponibles.

(3) Quelles sont les variables susceptibles d'expliquer la distribution temporelle et géographique des différents types de conflits ?

La troisième et dernière question de recherche vise un objectif analytique en cherchant et testant des variables explicatives pour la distribution temporelle et géographique des conflits d'accueil. Ainsi, il s'agit d'expliquer pourquoi telle collectivité publique (canton ou commune) se voit plus souvent confrontée à un type de conflit lié à l'accueil de requérants d'asile qu'une autre collectivité publique. Les variables explicatives visent donc en premier lieu à fournir une explication de la logique de distribution des conflits observés.

2 Tour d'horizon: littérature et approches

2.1 *Tour d'horizon sur la littérature par rapport à la politique d'asile suisse*

La littérature scientifique ayant trait à la politique d'asile suisse peut être, pour simplifier, classée en trois grandes catégories.⁵ Une *première* et en même temps la plus volumineuse s'occupe des principaux problèmes juridiques du droit d'asile. La perspective juridique focalise en premier lieu sur les droits des requérants d'asile et sur la procédure d'asile laquelle a vécu une complexification et spécification importante depuis l'entrée en vigueur de la première LAsi au début des années 1980 et la création de la Commission suisse de recours en matière d'asile en 1991.⁶ Un *deuxième* ensemble hétérogène d'articles s'inspire de la sociologie, l'ethnologie et la géographie (humaine) en analysant les différents enjeux sociaux, socio-géographiques et (inter-) culturels liés à l'établissement des requérants et réfugiés reconnus comme tels vivant en Suisse. Les travaux sociologiques et ethnologiques se concentrent en premier lieu sur les questions d'intégration des immigrants et requérants (p. ex. Sancar-Flückiger 1998; différentes études effectuées dans le cadre du Programme national de recherche "Migration" (PNR 39)), mais également sur le comportement délinquant des requérants (OSAR 1999). En ce qui concerne les travaux inspirés par la géographie humaine, ceux-ci portent essentiellement sur les questions de ségrégation et de concentration spatiale des requérants et étrangers en général (p. ex. Bieri 1991; Mahnig 1995).

Une *troisième* catégorie met en perspective les enjeux politiques proprement dits de la politique d'asile en s'inspirant des sciences politiques et administratives. Notre propre approche se situe dans cette catégorie. Plusieurs auteurs et insti-

⁵ Le survol suivant ne prétend pas être exhaustif en ce qui concerne la première et deuxième catégorie.

⁶ Pour un survol bibliographique exhaustif voir Gattiker 1999.

2. Tour d'horizon: littérature et approches

tuts de sondage⁷ se sont penchés sur les analyses électorales et sur les attitudes des citoyens suisses en matière d'asile (p. ex. Bösch 1997a; Bösch 1997b; Bundesamt für Statistik 1997). D'autres aspects de la politique d'asile suisse qui ont fait l'objet de travaux journalistiques et politologiques concernent le lien entre la politisation croissante et les réformes législatives en matière d'asile (p. ex. Frossard/Hagmann 2000; Maillard/Tafelmacher 1999; Niggli/Frischknecht 1998), les problèmes de pilotage et de gouvernance de la politique d'asile dans une perspective systémique (Parini 1997; Parini en publication) et fédéraliste (Cattacin/Parini 1997) et notamment les discriminations (négatives et positives) liées au fédéralisme d'exécution dans le domaine des prestations sociales accordées aux requérants par les cantons et communes (Groupe Management Public 1999), dans le domaine des permis de travail accordés aux requérants par les autorités cantonales (Spörndli et al. 1998), par rapport aux mesures légales restrictives visant une baisse des demandes d'asile (Holzer et al. en publication) et quant aux différents taux cantonaux de reconnaissance des demandes d'asile (Holzer et al. 2000; Schneider 1998). Ce bref survol illustre la prépondérance des analyses globales, c'est-à-dire portant sur la programmation de la politique d'asile sur le niveau fédéral. Les travaux de Holzer, Schneider et Widmer d'un côté et de Parini de l'autre examinant la mise en œuvre de la politique d'asile à la lumière du fédéralisme d'exécution sont relativement récents et constituent un premier pas intéressant dans la direction du "local" dans la mesure où ils prennent en compte les pratiques administratives et politiques des autorités cantonales. Néanmoins, des analyses scientifiques (comparatives et systématiques) sur la mise en œuvre de la politique d'asile sur le niveau cantonal et notamment communal sont quasiment inexistantes. Cela s'explique à notre avis par l'absence de données et par la délégation relativement récente de l'accueil des requérants d'asile vers les cantons et communes qui est intervenue avec la deuxième révision de la LAsi en 1987.

⁷ Voir notamment les différentes analyses VOX par rapport aux résultats des initiatives populaires visant une restriction du droit d'asile.

2.2 *Les incidences spatiales de la politique d'asile*

En analysant la dimension conflictuelle de l'accueil des requérants d'asile sur le territoire helvétique nous mettons l'accent sur les *incidences spatiales* de cette politique publique. Le libellé "incidence spatiale" est traditionnellement réservé à des politiques publiques telles que les politiques aéronautiques, militaire, agricole, énergétique, aux politiques des routes nationales, des déchets, du tourisme, de l'encouragement à la construction de logements, du développement régional, de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui "pour leur réalisation ont besoin d'un accès direct au territoire" (Horber-Papazian 1992:33). Ces politiques (fédérales pour la plupart) à incidence spatiale ont comme caractéristiques communes qu'elles i) doivent se traduire par un plan sectoriel de la Confédération lequel est pris en compte par les plans directeurs cantonaux, ii) impliquent une coordination entre responsables de la mise en œuvre de politiques différentes et de niveaux (institutionnels) variables, iii) sont pour la majeure partie exemptées de l'assujettissement aux dispositions du droit cantonal des constructions et de l'aménagement du territoire, iv) requièrent pour leur réalisation des surfaces de territoire importantes sur lesquelles elles ont un effet irréversible et v) peuvent être imposées au nom de l'intérêt public et donner lieu à des expropriations (Horber-Papazian 1992: 34). Différentes recherches ont mis en évidence les incidences spatiales de politiques publiques substantielles (citons à titre d'exemple le travail précurseur sur la politique de logement en Allemagne de Konukiewitz 1985) et, en ce qui concerne la Suisse, les rapports entre fédéralisme d'exécution et politiques publiques à incidence spatiale (p. ex. Knoepfel et al. 1997; Terribilini 1999; Wälti 1999).

Si les réflexions sur les incidences spatiales des politiques publiques se sont concentrées pendant longtemps sur les politiques publiques mentionnées auparavant (notamment les politiques de protection de l'environnement), l'appréhension de la dimension "spatiale" de l'agir étatique a été successivement élargie à d'autres politiques qui n'ont à première vue pas de caractéristiques spatiales - "Es ist nicht auszuschliessen, dass dieser Verräumlichungsprozess schliesslich auch öffentliche Politiken erfasst, die zumindest aus heutiger Sicht einen relativ unspezifischen Raumbezug aufweisen (Sozialpolitik, Erziehungspolitik etc.)" (Knoepfel/Kissling-Näf 1993: 11). Si la mise en œuvre de la politique

d'asile ne peut pas être associée à une politique publique à incidence spatiale dans le sens stricte, c'est-à-dire correspondant aux critères énumérés auparavant, elle engendre toutefois des incidences spatiales importantes qui se traduisent souvent par des oppositions et blocages locaux lors de la mise en œuvre. Dans la mesure où l'établissement des requérants d'asile dans les communes implique une adaptation spatiale de la politique d'asile au contexte local et régional⁸, nous considérons la politique d'asile comme une politique publique à incidence spatiale. Kissling-Näf et Knoepfel (1992: 65) constatent: "So werfen stark betroffene Kantone (nicht zuletzt unter dem Druck ihrer Gemeinden und starker Protestbewegungen) dem Bund vor, bei seinen zunehmend raumrelevanten und/oder –angewiesenen Politiken (Infrastrukturen, Asylauffanglager etc.) die Belange der betroffenen Bevölkerungen in den vorgesehenen Vollzugsräumen zu wenig zu berücksichtigen. Derartige Spannungen äussern sich zunehmend in Vollzugsblockaden; die betroffenen Kantone verweigern dem Bund und seinen Politiken den Zugang zu ihren Räumen". Contrairement aux politiques publiques à incidence spatiale "classiques" dans lesquelles les communes ne jouent qu'un rôle mineur" (Knoepfel et al. 1997: 46), nous démontrerons que la mise en œuvre de la politique d'asile mobilise à la fois les autorités cantonales et communales.

2.3 *Le triangle d'acteurs dans la phase de mise en œuvre*

Les concepts analytiques utilisés dans ce travail sont pour la plupart empruntés à l'analyse des politiques publiques (Knoepfel et al. 1999). Les acteurs publics et privés composant le *triangle d'acteurs* de la politique d'asile dans sa phase d'accueil sont les suivants. En ce qui concerne les *autorités politico-administratives* il s'agit de l'ODR qui est l'acteur fédéral central, des administrations cantonales et communales chargées du domaine de l'asile et des différents organismes mandatés par le canton (ou la commune) pour la prise en charge et

⁸ "Unter *Verräumlichung* verstehen wir den Tatbestand, das öffentliche Politiken, um überhaupt Wirkungen zu entfalten, in den örtlichen bzw. regionalen Kontext eingewoben werden, d. h. an die regionalen Kontextbedingungen angepasst werden müssen" (Knoepfel/Kissling-Näf 1993: 4). Voir aussi Terribilini (1999: 13ss).

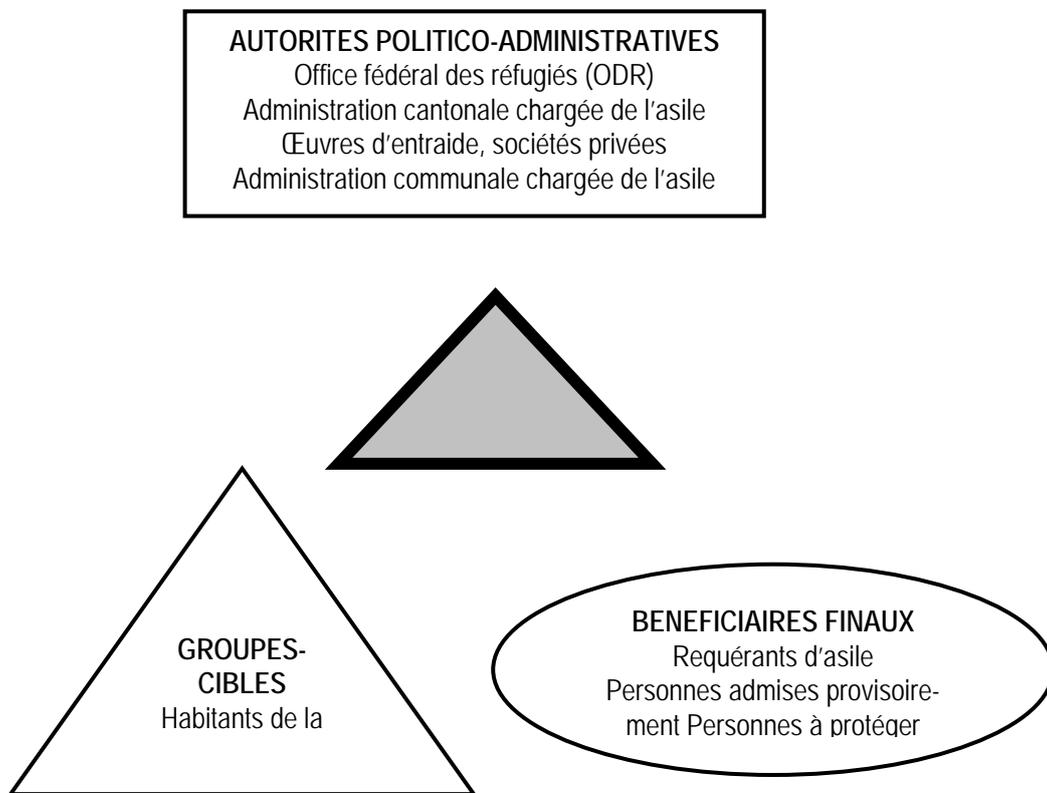
2. Tour d'horizon: littérature et approches

l'hébergement des requérants d'asile. Les *groupes cibles* correspondent grosso modo aux habitants de la commune d'accueil en question. Si Knoepfel et al. (1999: 56) définissent les groupes cibles comme des "personnes (...) dont le comportement est jugé politiquement comme la cause (in-) directe du problème collectif que la politique publique cherche à résoudre", les habitants des communes ne peuvent pas être considérés comme étant à l'origine du problème que la politique d'asile cherche à résoudre. Toutefois, on peut affirmer que les habitants de la commune d'accueil constituent les groupes-cibles de la politique dans la mesure où la localisation et l'établissement des requérants dans une commune impliquent "une orientation du comportement des groupes-cibles" (Knoepfel et al. 1999: 23), dans notre cas du comportement des habitants des communes qui doivent accueillir les réfugiés. Selon la perspective institutionnelle que l'on adopte (plutôt *top-down* ou plutôt *bottom-up*) les autorités communales peuvent également figurer parmi les groupes-cibles dans la mesure où le canton – notamment en cas d'opposition de la part de la commune – doit chercher à orienter le comportement de ses collectivités publiques afin que celles-ci accueillent des requérants d'asile.⁹ Les requérants d'asile, personnes au bénéfice d'une admission provisoire, et les personnes à protéger composent le groupe des *bénéficiaires finaux* et complètent le triangle d'acteurs.

⁹ La définition des acteurs constitutifs du triangle d'acteurs de la politique d'asile pose des problèmes quant à la définition des groupes-cibles et des bénéficiaires finaux. Nous considérons que le triangle d'acteurs doit être reconstruit de manière différente selon la problématique adoptée. Ainsi, les requérants d'asile deviennent les groupes-cibles et la population suisse les bénéficiaires finaux lors de la phase de reformulation de la politique d'asile en 1998 ("mesures d'urgence") (Frossard/Hagmann 2000).

2. Tour d'horizon: littérature et approches

Figure 1: Le triangle d'acteurs de la politique d'asile suisse lors de l'accueil des requérants d'asile



3 Survol sur la politique d'asile suisse

3.1 *bases légales, politisation et procédure d'asile* *Bases légales et définitions juridiques*

3.1.1 La LAsi et ses différentes révisions

En vigueur du 1^{er} janvier 1981 au 30 septembre 1999, la loi sur l'asile (LAsi) a subi avant sa révision totale en tout six révisions partielles, dont l'Arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile constitue la révision la plus importante (Bundesamt für Flüchtlinge 1999a: 9; Gattiker 1999: 14).¹⁰ La LAsi est complétée par deux ordonnances d'application qui constituent avec la loi les bases légales de la politique d'asile suisse.¹¹ La première ordonnance, l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1) définit les détails juridiques de la procédure d'asile, tandis que la deuxième, l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2) contient les dispositions qui ont trait au financement des différentes tâches liées à la mise en œuvre de la politique d'asile. Nous présenterons ces deux ordonnances de manière sommaire dans le chapitre sur la procédure d'asile et sur le financement de l'assistance et de l'hébergement des requérants.¹²

Tableau 1: L'évolution de la Loi sur l'asile (LAsi) depuis son entrée en vigueur en 1981

1981	Entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile (LAsi). La Suisse se conforme à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.
1983	Première révision de la loi: La nouvelle procédure d'asile, jugée trop

¹⁰ Pour une lecture critique des révisions de la LAsi voir Maillard et Tafelmacher (1999).

¹¹ Nous limitons la présentation de la LAsi à un bref survol sur ses différentes révisions et aux statuts juridiques qui ont trait au domaine de l'asile.

¹² Voir chapitres 3.3 et 3.4.

3. Survol sur la politique d'asile suisse

	complexe, est allégée dans un sens plus restrictif pour que la Confédération puisse faire face aux dossiers en souffrance qui ne cessent d'augmenter.
1985	Création provisoire d'un office fédéral de l'asile et nomination d'un délégué aux réfugiés.
1986	Deuxième révision de la loi: Les retards n'ont pas été résolus et le Conseil fédéral s'arroge des pouvoirs accrus en cas d'afflux extraordinaires de requérants. Ceux-ci ne pourront plus travailler pendant les trois premiers mois de leur séjour. En revanche, une clause plus généreuse proposant une aide au départ est introduite. Un référendum contre la révision aboutit.
1987	La deuxième révision de la loi est adoptée par le peuple avec 67% de oui.
1989	Troisième révision de la loi: Un tri préliminaire des requêtes ayant pour objectif d'écartier de la procédure d'asile celles qui sont manifestement infondées et un prélèvement automatique sur les salaires des requérants sont introduits, ceci afin de couvrir les coûts d'une éventuelle assistance. En signe d'ouverture, l'admission des "réfugiés de la violence" est rendue possible.
1990	Les mesures décidées en 1989 se voient attribuer un caractère d'urgence (Arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile du 22 juin 1990).
1994	Les étrangers en situation illégale et identifiés comme dangereux (les trafiquants de drogue en particulier) sont visés par des mesures de contrainte qu'adopte le Parlement. En premier lieu les requérants d'asile délinquants sont concernés. La Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994 introduit la détention préventive avant expulsion. Elle est adoptée par le peuple avec 73% des suffrages, après un référendum.
1995	Une révision totale de la loi sur l'asile est mise en chantier. Le droit d'urgence de 1990 doit être intégré à la nouvelle loi.
1998	La proposition de ne pas entrer en matière sur les demandes d'asile des étrangers sans papiers est reprise dans le projet de

3. Survol sur la politique d'asile suisse

	nouvelle loi. Devant la menace de référendum, cette disposition est sortie de la loi et introduite sous forme d'arrêté fédéral urgent (Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers du 26 juin 1998).
1999	Faisant suite à un double référendum, la nouvelle loi sur l'asile et l'AMU sont soumis au peuple et acceptés avec 71% des voix. Par conséquent l'arrêté fédéral fait désormais partie de la nouvelle LAsi laquelle entre en vigueur le 1 ^{er} octobre.

Source: Frossard/Hagmann 2000: 5-6.

Selon Cattacin et Parini ces révisions législatives successives font preuve d'une "cantonalisation"¹³ du problème de l'asile ou plutôt de sa mise en œuvre: "On peut affirmer sans se tromper qu'une grande partie des modifications institutionnelles et procédurales ont été élaborées dans le but de "fédéraliser" (ou "cantonaliser") le problème. En effet, la première loi sur l'asile adoptée en 1979 et entrée en vigueur en 1981, fixait les compétences en matière de politique d'asile au niveau fédéral. Ces compétences sont nombreuses notamment en ce qui concerne les structures d'accueil, l'examen des requêtes et les décisions rendues, l'aide aux réfugiés et le renvoi des demandeurs déboutés. Pour toutes ces compétences nous pouvons constater un mouvement qui va du centre vers la "périphérie", c'est-à-dire de la Confédération vers les cantons et les communes" (1997: 10). L'expansion des tâches cantonales est en outre renforcée par l'acceptation de la révision totale de la LAsi avec laquelle les œuvres d'entraide perdent leur mandat de prise en charge des réfugiés reconnus qui leur avait été accordé par la Confédération. Avec l'entrée en vigueur de la révision totale, la Confédération délègue l'assistance des réfugiés reconnus directement aux cantons qui sont désormais responsables pour les requérants d'asile, personnes à protéger et réfugiés reconnus (Bundesamt für Flüchtlinge 1999a: 38). La délégation de l'audition, de la prise en charge (i.e. assistance, hébergement et occupation) et de l'exécution du renvoi des requérants et des réfugiés reconnus aux

¹³ La politique d'asile constitue ainsi un bon exemple pour l'expansion du champ d'action cantonal (dans le domaine de la mise en œuvre) observée par Kissling-Näf et Knoepfel (1992: 48).

3. Survol sur la politique d'asile suisse

cantons consacre un transfert de pouvoir important du niveau fédéral au niveau cantonal. Parini estime que l'audition constitue le gros du travail incombant aux administrations cantonales, "tant du point de vue du temps (...), que des difficultés qu'elle implique et de la responsabilité qui pèse sur les fonctionnaires" (1997: 121).

3.1.2 Définition des statuts juridiques

L'observateur de la politique d'asile suisse est constamment confronté à une confusion entre différents termes juridiques, politiques et idéologiques utilisés par les acteurs impliqués dans la politique d'asile.¹⁴ Ainsi il est important de distinguer entre les cinq différents statuts juridiques découlant de la LAsi, des ordonnances OA1 et OA2 et de la LSEE.

- (1) La notion *requérant d'asile* désigne les personnes qui ont fait une demande d'asile¹⁵ et ayant le droit de séjourner en Suisse durant toute la durée de la procédure d'asile (permis N de la police des étrangers), sous réserve d'un renvoi préventif dans un Etat tiers. Les requérants d'asile sont interdits de travail pendant les trois premiers mois de leur séjour en Suisse, cette interdiction pouvant être prolongée jusqu'à six mois en cas de décision négative en première instance. Pendant la procédure d'asile, un regroupement familial n'est pas possible. L'assistance nécessaire ainsi que l'hébergement incombent au canton d'attribution (art. 80 al. 1 et art. 82 al. 2 LAsi).
- (2) La notion *réfugié* désigne "les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs

¹⁴ Ce chapitre se base sur Bundesamt für Flüchtlinge (2000a), Frossard et Hagmann (2000: 9-10), Gattiker (1999: 111-115) et Schweizerische Flüchtlingshilfe (1999).

¹⁵ Nombre total de demandes d'asile déposées en 1999: 46'068 (1998: 41'302). Nombre total (consolidé) de demandes d'asile qui n'ont pas encore donné lieu à une décision définitive en 1999: 45'405 (1998: 44'660).

3. Survol sur la politique d'asile suisse

opinions politiques" (art. 3 LAsi). Vu que le droit d'asile suisse connaît différents statuts de réfugiés, il faut différencier entre d'un côté les *réfugiés au bénéfice de l'asile* et de l'autre côté les réfugiés admis à titre provisoire (les deux catégories de réfugiés jouissent de la même manière des droits de la Convention de Genève). Les réfugiés au bénéfice de l'asile¹⁶ (réfugiés reconnus) obtiennent une autorisation de séjour de la police des étrangers (permis B) et ont la possibilité d'obtenir une autorisation d'établissement (permis C) après 5 ans. Les réfugiés au bénéfice de l'asile sont autorisés de poursuivre une activité lucrative indépendamment de la situation du marché du travail. L'assistance qui leur est nécessaire est fournie par le canton d'attribution. Contrairement aux réfugiés admis à titre provisoire, les réfugiés reconnus bénéficient de conditions de résidence plus favorables (art. 60 LAsi) et d'un regroupement familial (art. 51 LAsi).

- (3) Contrairement aux réfugiés reconnus, le statut des *réfugiés admis à titre provisoire* est réglementé par la LSEE (art. 14 a et suivants LSEE), c'est-à-dire le droit des étrangers. L'admission provisoire (permis F) est limitée à 12 mois pour des motifs de contrôle et est levée si l'exécution du renvoi paraît à nouveau licite, ainsi que s'il existe un motif de révocation ou d'expulsion (art. 63 et art. 65 LAsi). Les réfugiés admis à titre provisoire ne bénéficient d'aucun droit à l'obtention d'une autorisation d'établissement, une telle demande ne peut être faite qu'au plus tôt après 10 ans (art. 11 LSEE). En ce qui concerne l'assistance et la poursuite d'une activité lucrative, les réfugiés admis à titre provisoire sont soumis aux mêmes conditions que les réfugiés au bénéfice de l'asile. Cependant, ils ne bénéficient pas d'un droit au regroupement familial tel que prévu par le droit d'asile.

¹⁶ Nombre total de demandes d'asile acceptées en 1999: 2'050 (1998: 2'032). Nombre total (consolidé) de réfugiés au bénéfice de l'asile en 1999: 25'202 (1998: 24'439).

3. Survol sur la politique d'asile suisse

- (4) Un autre statut juridique découlant du droit des étrangers est celui des *personnes au bénéfice de l'admission provisoire* (art. 14 a et suivants LSEE) qui obtiennent le droit de séjourner en Suisse pour une durée de 12 mois (permis F). L'admission provisoire¹⁷ est levée lorsque l'exécution du renvoi apparaît à nouveau licite, raisonnablement exigible ou possible selon la raison pour laquelle elle avait été ordonnée. Contrairement aux réfugiés admis à titre provisoire (3), les personnes admises à titre provisoire ne bénéficient pas des droits ancrés dans la Convention de Genève. En ce qui concerne l'assistance, le droit de travailler et le regroupement familial, les personnes admises provisoirement bénéficient plus ou moins des mêmes conditions que les requérants d'asile.
- (5) La dernière et en même temps la plus récente catégorie à signaler est celle des *personnes à protéger*¹⁸ (*Schutzbedürftige*) auxquels une "protection provisoire" est accordée "aussi longtemps qu'elles [personnes à protéger] sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations graves de violence généralisée" (art. 4 LA-si). La légitimation de leur présence en Suisse est basée sur l'art. 74 LA-si (permis S de la police des étrangers). Après cinq ans, les personnes à protéger obtiennent du canton une autorisation de séjour (permis B) pour autant que la protection provisoire n'ait pas encore été levée. Le canton peut, après

¹⁷ Nombre de personnes admises provisoirement en 1999: 28'153 (1998: 7001). Nombre total (consolidé) de personnes admises provisoirement en 1999: 18'907 (1998: 21'071).

¹⁸ On parle aussi de "réfugiés de la violence". Holzer et al. (en publication) critiquent le statut des personnes à protéger, adopté après référendum lors de la votation populaire de juin 1999 sur la révision totale de la LA-si comme hypocrite: "It enables the government to decide in a general fashion how many persons fleeing from a war will be given the right of temporary protection. But this provision, as generous as it may sound at first sight, has one major aim: It was designed to prevent such refugees from going through the costly asylum procedure where each case has to be treated individually. The introduction of this new policy demonstrates once again that the Swiss authorities verbally promote new humanitarian mechanisms, but are not willing to break decisively with the old regime".

3. Survol sur la politique d'asile suisse

10 ans, octroyer une autorisation d'établissement (art. 74 al. 3 LAsi). En ce qui concerne l'assistance, les prestations sont les mêmes que pour les requérants d'asile pendant les cinq premières années (art. 82 al. 2 LAsi), puis les mêmes que pour les réfugiés reconnus (art. 82 al. 3 LAsi). Comme les requérants d'asile, les personnes à protéger sont privées du droit de travailler pendant les trois premiers mois, mais contrairement aux requérants elles peuvent bénéficier d'un regroupement familial (art. 71 LAsi).

3.2 La politique d'asile suisse dans les années 1990

Le passé récent de la politique d'asile suisse se caractérise par une politisation croissante depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990.¹⁹ L'asile est devenu un des enjeux politiques les plus controversés en Suisse pendant la dernière décennie donnant lieu à des débats et polémiques successifs entre 1989 et 1991 ("Asylnotstand" propagé par la droite, troisième révision de la LAsi, multiplication des attentats contre des requérants d'asile et des centres d'accueil), en 1993-1994 (débat sur les "requérants d'asile criminels" et vendeurs de drogue, "mesures de contrainte") et en 1997-1998 (focalisation sur l'immigration clandestine sous l'impulsion de l'UDC, débat sur la nécessité d'envoyer l'armée à la frontière, problèmes dans les centres d'accueil et "requérants d'asile récalcitrants") (Centre de recherche de politique suisse 1991-1999; Niggli/Frischknecht 1998: 175-211). Parallèlement à cette évolution du débat politique, différentes d'initiatives populaires ont été lancées avec l'objectif de stabiliser voir limiter le nombre de réfugiés arrivant en Suisse. Citons à titre d'exemple l'initiative populaire "pour une politique d'asile raisonnable" lancée en 1991 par les Démocrates suisses laquelle réclamait l'expulsion immédiate des requérants entrés illégalement en Suisse. Pendant que le parlement invalidait cette initiative (non respect du principe de non-refoulement), l'initiative populaire

¹⁹ Pour une description de la politisation de la politique d'asile suisse depuis le milieu des années 1980 jusqu'à aujourd'hui voir Maillard et Tafelmacher (1999), Niggli et Frischknecht (1998) et Parini (1997), pour une chronique détaillée des événements voir Centre de recherche de politique suisse (1991-1999).

3. Survol sur la politique d'asile suisse

"contre l'immigration clandestine" de l'Union démocratique du centre fut refusée par le peuple suisse à la fin de l'année 1996 avec 53% de non.

Le débat politique sur l'asile fait preuve d'une réorientation de la politique d'asile de son objectif initial de protection des personnes persécutées vers une focalisation quasi exclusive sur les "abus" du droit d'asile et un glissement du débat politique vers la nécessité de freiner la "surpopulation étrangère" à travers une application plus restrictive de la politique d'asile (Frossard/Hagmann 2000). Les initiatives populaires lancées sur le thème des abus du droit d'asile et la nécessité de freiner l'"immigration clandestine" illustrent cette tendance. A propos des discussions portant sur les abus des requérants d'asile "criminels", Eisner constate: "Dabei eignet sich die Verknüpfung von "Ausländern" und "Kriminalität" besonders gut für polarisierende Polemik und politischen Missbrauch" (1998: 33). Alors que la plupart des pays membres de l'UE ont vécu une baisse du nombre de demandes d'asile pendant les sept dernières années après des révisions légales plus restrictives et une rationalisation des procédures d'asile (Angenendt 1999: 19), la Suisse a également œuvré dans cette direction afin de réduire le nombre de demandes d'asile à long terme. En analysant le lien statistique entre l'adoption de plusieurs mesures restrictives et le nombre de demandes d'asile déposées, Holzer et al. démontrent comment la Suisse a réussi - au moins partiellement - à réduire le nombre de demandes d'asile. Les auteurs concluent que: "The analysis also demonstrates that governments have been successfully controlling the number of asylum applications through their manipulation of the relative number of recognized refugees. The interrelationship between recognition rates and the number of asylum seekers is objectionable insofar as it contradicts the right of an individual to receive a fair treatment of an asylum application irrespective of the general asylum situation" (Holzer et al. en publication). Toutefois, le problème des réfugiés dits "économiques" (fuite motivée pour des raisons économiques ou bien, de manière générale, pour d'autres raisons que celles définies dans la LAsi) continue de peser lourdement sur la politique d'asile et met en lumière les interdépendances entre politique des étrangers et politique d'asile. Alors que différents rapports et commissions de la Confédération (Expertenkommission Migration 1997; Groupe de réflexion interdépartemental DFJP, DFAE, DFEP 1989) ont jeté les bases pour une vision cohérente et globale en matière de migration et par conséquent pour la définition d'une véritable politique

3. Survol sur la politique d'asile suisse

de migration basée sur une loi sur la migration (*Migrationsgesetz*)²⁰, une telle loi n'a jusqu'à aujourd'hui pas vu le jour (Bösch 1997b: 95).

3.3 *La procédure d'asile et le chemin du requérant d'asile*

Les dispositions légales définissant la procédure d'asile sont fixées dans les 56 articles de l'ordonnance sur la procédure OA1 laquelle a été révisée la dernière fois lors de l'adoption de la révision totale de la LAsi par votation populaire en juin 1999.²¹ Les requérants d'asile qui franchissent la frontière suisse sont dans un premier temps transférés dans un centre de premier accueil (*Erstaufnahmezentrum*) ou centre de transit (*Durchgangszentrum*) en logement collectif dans lequel ils séjournent pour une période plus ou moins courte qui peut aller de quelques jours jusqu'à une année. La durée de cette première phase d'accueil varie fortement i) en fonction de la structure d'accueil cantonale et communale en présence (structure plutôt centralisée ou décentralisée), ii) de l'afflux de réfugiés venant en Suisse à ce moment (ainsi en période de grand afflux la durée moyenne du séjour dans les centres de premier accueil peut se limiter à quelques jours) et iii) du statut du requérant d'asile (possibilité d'être transféré dans un logement individuel (appartement) si le requérant dispose de revenus propres ou pour des raisons de regroupement familial). Par la suite les requérants sont attribués aux cantons qui ont la possibilité de les répartir entre leurs communes.²² Le tableau suivant résume sommairement les principales étapes de la procédure d'asile, le "chemin" du requérant d'asile, ainsi que la durée des différentes étapes et les acteurs administratifs responsables.

²⁰ Avec la motion Simmen de mars 1993 les deux chambres mandataient le Conseil fédéral avec l'élaboration d'une loi sur la migration. La motion a abouti par la suite à un nouveau rapport ("Rapport Arbenz"), au message du Conseil fédéral sur une politique de migration suisse de mai 1995 et à la constitution d'une commission d'experts pour la migration en septembre 1996 (Expertenkommission Migration 1997: 8-9).

²¹ Pour une présentation et discussion détaillée de la procédure d'asile voir Bundesamt für Flüchtlinge (1999a, 1999b, 1999c), Gattiker (1999) et Parini (1997).

²² Voir chapitre 3.5.

3. Survol sur la politique d'asile suisse

Tableau 2: La procédure d'asile et le chemin du requérant d'asile

	Procédure d'asile	Chemin du requérant d'asile	Durée
Office fédéral des réfugiés (ODR)	Demande d'asile déposée à la frontière suisse; décision d'entrée en matière ou non et première interrogation sommaire auprès du centre d'enregistrement (Bâle, Genève, Chiasso, Kreuzlingen) et centre de transit (Altstätten); attribution du permis N	Le requérant s'établit au centre d'enregistrement pendant environ deux semaines	2 semaines
Office fédéral des réfugiés (ODR) et autorités cantonales	L'ODR attribue les requérants aux cantons selon la clef de répartition fixée dans l'OA1	Le requérant est accueilli par les autorités cantonales (pour la plupart des cantons, l'Office cantonal des affaires sociales); il est placé dans un centre de transit (Durchgangsheim) géré par le canton, des œuvres d'entraide ou des sociétés privées	4 à 6 mois
Police des étrangers et organisation responsable pour le logement du requérant	Interrogatoire du requérant sur les motifs de la demande d'asile par la police des étrangers (cantonale), respectivement par des collaborateurs de l'ODR	Le requérant habite au centre d'accueil pendant les premiers mois; son séjour et ses droits et devoirs sont réglés par des dispositions cantonales	

3. Survol sur la politique d'asile suisse

Office fédéral des réfugiés (ODR) et communes	<p>Décision de l'ODR par rapport à la demande d'asile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Décision positive (environ 6%): permis B • Décision négative: définition du délai de renvoi • Décision négative et accueil provisoire (renvoi pas exigible): permis F 	Après 4 à 6 mois de séjour dans le centre d'accueil les requérants sont répartis au sein du canton dans les communes; la commune est chargée de la prise en charge du requérant (logement, aide social, travail, traitement médical etc.)	Durée indéterminée (selon décision de l'ODR et CRA)
Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)	<p>En cas de décision négative, éventuellement recours auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)</p> <p>Décision de la CRA par rapport au recours:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Décision positive (environ 6%) • Décision négative: définition du délai de renvoi • Décision négative et accueil provisoire 	12 mois après le dépôt de la demande d'asile, le requérant a le droit de travailler (diverses restrictions)	
Police des étrangers	La police des étrangers (cantonale) en coopération avec l'ODR est chargée de la mise en œuvre du renvoi		

Source: Asyl-Organisation für den Kanton Zürich 2000 [notre traduction].

3.4 *Le financement de l'assistance et de l'hébergement des requérants*

Le financement de la politique d'asile²³ est réglé dans l'ordonnance OA2 relative au financement, laquelle spécifie en 83 articles le financement des prestations octroyées aux requérants d'asile, personnes à protéger (sans ou avec autorisation de séjour) et réfugiés.²⁴ Selon la logique du fédéralisme d'exécution helvétique, la fixation et l'octroi effectifs des prestations d'assistance sont régis par le droit cantonal.²⁵ L'OA2 règle en premier lieu le remboursement des frais d'hébergement, d'assistance et d'encadrement ainsi que des frais administratifs et la subvention des programmes d'occupation d'utilité publique. Elle n'inclut pas une péréquation financière au sens stricte. Tous ces différents types de frais sont remboursés de manière forfaitaire par des transferts verticaux descendants qui sont effectués pour chaque trimestre de l'année.

Les *frais d'hébergement* résultant de la première phase d'accueil pendant laquelle les demandeurs d'asile se trouvent dans des centres d'accueil collectifs sont pris en charge par l'ODR sur la base des frais effectifs. Dans la deuxième phase d'accueil, les requérants sont hébergés dans des logements individuels (appartements) et le remboursement de ces frais s'effectue sur la base d'un forfait journalier selon un barème édicté par l'ODR, périodiquement mis à jour (art. 24 OA2). Les *frais d'assistance* couvrant l'habillement, la nourriture, l'argent de poche etc. sont accordés par la Confédération sur la base d'un forfait par jour par personne (art. 21 OA2). Ce forfait est le même pour une personne qui se trouve dans un centre d'accueil collectif ou en logement individuel. Les *frais d'encadrement* font référence à toutes les aides non matérielles relevant de l'encadrement, de l'enseignement des langues, des conseils en matière sociale ou de retour et du personnel s'occupant des centres d'hébergement (Groupe

²³ Ce chapitre se base sur Groupe Management Public (1999) et Hagmann (2000).

²⁴ Nous limitons la description des mécanismes financiers à ceux s'appliquant à la prise en charge des requérants d'asile.

²⁵ Le fédéralisme d'exécution suisse se caractérise par i) une forte différenciation verticale avec une programmation centralisée tandis que l'exécution passe par les cantons et communes, ii) un faible enchevêtrement administratif vertical, iii) une autonomie locale relative et iv) une extrême diversité de la mise en œuvre (Terribilini 1999: 48-53).

3. Survol sur la politique d'asile suisse

Management Public 1999). Ces frais sont également remboursés de manière forfaitaire sur la base du calcul exposé à l'art. 29 OA2. Les *frais administratifs* des cantons résultant de l'exécution de la LAsi sont remboursés par l'ODR sur la base d'un calcul forfaitaire. Ce forfait administratif est calculé en fonction du nombre de demandeurs d'asile accueillis dans chaque canton - nombre proportionnel défini par la clef de répartition de la OA1 - et est adapté au renchérissement (art. 30 OA2). L'ensemble des coûts administratifs effectifs se répartissent de la manière suivante (pour 1998): 58 mio. francs suisses dépensés par l'ODR, 49 mio. par les cantons et 6 mio. par les œuvres d'entraide (OSAR 1999). Il faut préciser qu'une distinction entre les allocations qui sont directement octroyées aux requérants d'asile eux-mêmes et celles qui font partie de l'organisation logistique globale peut être faite. Ainsi, pour prendre un exemple concret, les forfaits administratifs ne sont pas destinés aux requérants mais servent à couvrir les frais administratifs des autorités cantonales, de l'autre côté le forfait d'assistance est une prestation sociale qui est directement octroyée aux demandeurs d'asile pris en charge.

Parmi ces différents frais remboursés les *frais d'assistance* pour les requérants d'asile, personnes à protéger et réfugiés reconnus (différents barèmes pour chaque catégorie) constituent de loin la somme la plus importante parmi les différents types de dépenses dans le domaine de l'asile. Par conséquent, les réformes du financement de l'asile qui sont discutées actuellement se concentrent surtout sur le niveau des prestations sociales qui sont à accorder aux requérants. Le groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile constate que l'établissement d'un système d'incitations nécessite une réforme complète du régime des remboursements forfaitaires actuel: "Das System der Abgeltung von Leistungen der Kantone für fürsorgeabhängige Personen des Asylbereichs (Unterbringung, Unterstützung, Gesundheitsversorgung, Betreuung) mittels Einzelpauschalen beinhaltet zwar Anreize zur Wirtschaftlichkeit (Effizienz), lässt aber die Frage nach der Wirksamkeit (Effektivität) unbeantwortet" (Bundesamt für Flüchtlinge 2000b: 14). L'efficacité du financement dans le domaine de l'asile en Suisse pourrait donc être augmentée à travers un nouveau régime d'enveloppes budgétaires accordées aux cantons par l'ODR. Cette proposition de réforme s'insère à la fois dans la mouvance des mesures prônées par la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons et dans une tendance

3. Survol sur la politique d'asile suisse

plus générale (internationale) de substitution des systèmes de remboursement forfaitaires spécifiques par des "subventions groupées" accordées aux Etats qui peuvent en disposer de façon moins contraignante que lorsque les forfaits sont associés à des programmes ou dépenses spécifiques.

3.5 L'attribution des requérants d'asile aux cantons et communes

Après le dépôt de la demande d'asile auprès des centres d'enregistrement²⁶ de la Confédération, les demandeurs d'asile sont attribués aux *cantons* par l'ODR selon la clef de répartition définie dans l'OA1 (art. 21 et art. 22 OA1). La répartition des requérants entre les cantons doit se faire "le plus uniformément possible en tenant compte de la présence en Suisse de membres de leur famille, de leur nationalité et, tout particulièrement, de leur besoin d'encadrement" (art. 22 al. 1 OA1). La clef de répartition répartit les demandeurs d'asile dans les cantons selon des pourcentages qui sont proportionnels à la taille des populations cantonales.²⁷ Ainsi, un grand canton comme Zurich est obligé d'accueillir 17% de tous les requérants d'asile, pendant qu'un petit canton comme Appenzell Rhode Intérieure n'accueille que 0.2% des demandeurs (art. 21 al. 1 OA1). Une fois que l'attribution du requérant au canton est effectuée, "le canton de séjour est en principe compétent pour toutes les tâches d'exécution et en particulier pour autoriser l'exercice d'une activité lucrative (art. 43 LAsi), pour exécuter les renvois

²⁶ Une majorité écrasante des demandes d'asile sont déposées dans les centres d'enregistrement et auprès du centre de transit de la Confédération (Bundesamt für Flüchtlinge 1999a).

²⁷ Les cantons abritant un centre d'enregistrement fédéral (BS, GE, SG, TG, TI) bénéficient d'un pourcentage de requérants réduit par rapport au pourcentage défini dans la clef de répartition de l'OA1.

3. Survol sur la politique d'asile suisse

(art. 44 et 48 LAsi) et pour ordonner d'éventuelles mesures de contrainte" (Gattiker 1999: 25).²⁸

Avant la deuxième révision de la LAsi en 1987, qui donnait à la Confédération la compétence d'attribuer les requérants d'asile aux cantons (et aux cantons d'attribuer ceux-ci aux communes), les demandeurs d'asile avaient le droit de s'établir dans le canton de leur choix et la plupart des requérants s'établissaient dans des communes et régions urbaines tel que Genève, Fribourg, Bâle, Berne et Zurich (Niggli/Frischknecht 1998: 195). Cette modification de la LAsi a constitué un véritable changement de régime de la mise en œuvre de la politique d'asile vu que tous les cantons devaient désormais prendre en charge des demandeurs d'asile selon un principe de répartition institutionnalisé. Ce constat vaut également pour les *communes* auxquelles les cantons attribuent "leurs" requérants selon une clef de répartition définie par les cantons.²⁹ Comme nous le verrons par la suite, la délégation (partielle pour les communes) de l'accueil des requérants d'asile aux cantons et communes a suscité et suscite souvent des réactions hostiles de la part de ces "nouveaux" agents de mise en œuvre. A ce propos Niggli et Frischknecht (1998: 195) constatent: "Für die Gemeinden (...) war es eine neue, ungewohnte Aufgabe. Sie mussten die Betreuung der Asylbewerber personell bewältigen und Unterkünfte beschaffen können. (...) Waren früher die Flüchtlinge hauptsächlich in städtischen Ballungsräumen konzentriert, tauchten nun "Farbige" in Alpentälern auf, in denen schon nichtansässige Schweizer als "Fremde" beargwöhnt werden". En règle générale, les communes

²⁸ Le changement de canton d'un requérant d'asile peut être décidé sur demande par l'ODR. Vu que la répartition des requérants entre les cantons est de la compétence première des cantons, un tel changement exige l'accord des cantons concernés. Selon Gattiker (1999: 111) un droit de changer de canton peut exister lorsqu'une séparation de membres de la même famille est contraire au principe de l'unité de la famille ou bien en cas de menace grave pesant sur l'intéressé ou sur d'autres personnes.

²⁹ Les clefs de répartition cantonales définissent le nombre de requérants d'asile qu'une commune doit accueillir en fonction du nombre d'habitants de la commune. Elles sont modifiées selon le nombre de requérants que le canton doit abriter. A titre d'exemple... "Das aargauische Gesundheitsdepartement sieht eine Erhöhung des Verteilschlüssels für Asylbewerber vor. Künftig soll der Schlüssel 0.75 Prozent der Einwohnerschaft (bisher: 0.5) beitragen" (*Badener Tagblatt*, 8.3.1990).

3. Survol sur la politique d'asile suisse

accueillent les requérants dans des hébergements individuels (appartements) ou collectifs dépendant à la fois de la structure d'accueil à disposition et de la situation individuelle des requérants (bénéficiant d'un regroupement familial, avec un revenu propre ou pas etc.).

4 Problématique générale: les conflits de mise en œuvre de la politique d'asile

4.1 *Définition générale de la notion de conflit et différentes approches*

L'analyse des dynamiques conflictuelles surgissant lors de l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses se situe *a priori* dans le courant d'analyse des conflits de mise en œuvre des politiques publiques. Par conséquent, notre *problématique générale* des conflits d'accueil de la politique d'asile focalise dans un premier temps sur une analyse de ces conflits à la lumière des différentes approches et explications fournies par la littérature sur les conflits de mise en œuvre avant que nous procédions à une conceptualisation et une description plus *spécifique* des conflits d'accueil qui nous intéressent ici. Si nous parlons de *conflits* entre les acteurs, nous utilisons cette notion dans un sens large d'intérêts et d'attitudes divergeants dont les manifestations peuvent prendre différentes formes (physique, verbale etc.). Selon Rubin, Pruitt et Kim (Rubin et al. 1994: 5) "conflict means perceived divergence of interest, or a belief that the parties' current aspirations cannot be achieved simultaneously".

Les différents types de conflits liés à l'accueil des requérants d'asile sur le territoire suisse, en particulier sur le niveau communal, peuvent être appréhendés selon différentes orientations théoriques et à différents niveaux d'analyse. La définition d'une ou de plusieurs variables explicatives de l'émergence d'un type de conflit spécifique dépend donc en premier lieu de l'angle d'attaque adopté. Dans la perspective de l'analyse des politiques publiques et en particulier de la mise en œuvre de celles-ci (voir Kissling-Näf/Wälti 1999: 668ss), la constellation des acteurs concernés par la mise en œuvre (autorités politico-administratives, groupes-cibles et bénéficiaires finaux), le programme administratif (procédures, organisation, financement et instruments administratifs), les priorités de la mise en œuvre (*Vollzugsprioritäten*), les paradigmes normatifs encadrant l'action publique (*Politikparadigmen*) et les facteurs structurels et de situation constituent les variables explicatives centrales pour comprendre d'éventuels conflits de mise

en œuvre d'une politique publique.³⁰ Ces conflits résultent du fait que la mise en œuvre d'une politique publique doit être considérée comme un "processus social au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leur pouvoir et leurs possibilités d'influence" (Linder 1987: 187).

4.2 Les variables explicatives des conflits surgissant lors de l'accueil des requérants d'asile

4.2.1 Constellation des acteurs participant à la mise en œuvre

4.2.1.1 Autorités politico-administratives

Le rôle des autorités politico-administratives, ou de l'*arrangement politico-administratif (APA)*, lequel est défini comme un "ensemble structuré d'acteurs publics et paraétatiques qui sont chargés de [la] mise en œuvre" (Knoepfel et al. 1999: 218) est crucial pour comprendre l'émergence de conflits liés à l'accueil des requérants d'asile. Le succès de la mise en œuvre dépend notamment des ressources et de la professionnalisation des acteurs chargés de la mise en œuvre (Kissling-Näf/Wälti 1999: 669), de la coordination horizontale et verticale de l'arrangement politico-administratif (Knoepfel et al. 1997: 41), d'un consensus minimal d'une part parmi les acteurs participant à la programmation (acteurs fédéraux) et d'autre part parmi ceux responsables pour la mise en œuvre (acteurs cantonaux et communaux) (Kissling-Näf/Knoepfel 1992: 61) et de l'attitude et de la participation des groupes concernés (Linder 1987: 190). En ce qui concerne la problématique des conflits surgissant lors de l'accueil des requérants dans les communes, les interactions entre les autorités cantonales et communales d'un côté, et celles entre autorités communales (et/ou cantonales) et groupes-cibles et bénéficiaires finaux de l'autre occupent une place centrale.

³⁰ Précisons que les différentes variables explicatives présentées restent assez générales du fait que nous n'avons pas encore opérationnalisé ni défini les variables à expliquer, c'est-à-dire les différents types de conflits qui sont empiriquement observables.

4. Problématique générale

La localisation des requérants d'asile dans les communes³¹ constitue un élément crucial de la mise en œuvre de la politique d'asile et elle nécessite des relations verticales de coopération entre les responsables cantonaux (ou bien les œuvres d'entraide avec mandat cantonal) et les autorités communales. Les autorités cantonales jouent le relais entre la Confédération et les communes et leur capacité à intégrer les autorités communales dans le processus de mise en œuvre peut déterminer l'émergence ou non de conflits entre ces deux niveaux institutionnels. Plus que de "faire passer la pilule", les autorités cantonales sont notamment confrontées au défi consistant à attribuer équitablement les requérants aux communes et à piloter tout le processus de mise en œuvre en conformité avec les dispositions fédérales.

Les conflits entre autorités politico-administratives et groupes-cibles (et dans une moindre mesure les bénéficiaires finaux) peuvent résulter de la fermeture des arrangements politico-administratifs vis-à-vis des acteurs sociaux représentant les intérêts des groupes cibles et des groupes affectés (Knoepfel et al. 1997: 42). La localisation et la prise en charge des requérants constituant des éléments de la mise en œuvre qui sont susceptibles de donner lieu à des controverses importantes, les responsables de la mise en œuvre doivent faire des efforts de communication importants vis-à-vis aux groupes-cibles afin d'atteindre un degré d'acceptabilité local suffisant. A ce propos Gentile et al. (1995: 202) constatent à juste titre que: "Die fehlende Kommunikation zwischen den Schweizer Behörden und der betroffenen Bevölkerung scheint im Bereich der Asylpolitik von entscheidender Bedeutung zu sein; dieser kommunikative Mangel und die Hilflosigkeit der Anwohner tragen zur Verstärkung fremdenfeindlicher Ressentiments bei vielen Schweizerinnen und Schweizern bei".

4.2.1.2 Groupes-cibles

L'analyse centrée sur les groupes-cibles ainsi que sur les bénéficiaires finaux s'inscrit dans une approche *bottom-up* (Knoepfel et al. 1997: 43). Par le fait que

³¹ Pour le moment nous ne distinguons pas entre les différents régimes de mise en œuvre en fonction des phases d'accueil et des autorités ou organismes indépendants chargés de prendre en charge et d'héberger les requérants d'asile.

4. Problématique générale

les groupes-cibles (population suisse) occupent l'espace dans lequel les requérants sont localisés, ils constituent un facteur important du succès de l'établissement des requérants. Les groupes-cibles peuvent mobiliser des ressources importantes pour exprimer leur opposition à l'égard des réfugiés et (comme nous le verrons par la suite) ce phénomène est relativement fréquent. L'acceptabilité de la mise en œuvre d'une politique publique, dans notre cas de l'accueil des requérants d'asile, dépend notamment du sentiment qu'ont ou non les groupes-cibles du fait que les autorités politico-administratives sont à leur écoute et qu'ils peuvent exprimer leurs préférences quant au processus de mise en œuvre. Par contre, si les groupes-cibles ont l'impression d'être exclus de la mise en œuvre, leur acceptabilité de la politique peut diminuer et le potentiel de conflictualité s'accroître. Knoepfel souligne que "l'effet mobilisateur de cette exclusion peut être aggravé du fait que les affectés ont très souvent une conception différente du problème collectif à résoudre" (Knoepfel et al. 1997: 43).

Indépendamment des processus de mise en œuvre, l'acceptabilité de la présence des requérants sur le territoire suisse dépend de *l'attitude des groupes-cibles* face à cette population étrangère. Les sondages menés depuis les premières initiatives populaires pour la limitation des étrangers des années 1970 montrent que i) l'attitude des suisses à l'égard des immigrants et réfugiés est soumise à des changements selon la conjoncture économique et politique du moment et ii) font preuve d'une ambiguïté permanente par rapport à l'accueil d'étrangers en Suisse. Ainsi, un sondage mené au milieu des années 1990 dans le cadre duquel environ 2'200 citoyens suisses se sont exprimés par rapport à leur attitude à l'égard des étrangers démontre qu'environ 80 % des Suisses sont "tout à fait" ou "plutôt" d'accord de limiter le nombre d'étrangers. En même temps, 43% des personnes sondées se déclarent "tout à fait" ou "plutôt" d'accord que la "longue tradition humanitaire de la Suisse se manifeste de manière accrue dans le domaine de la politique des réfugiés" [notre traduction] (Bösch 1997a). Ces résultats contradictoires font preuve de la complexité des attitudes et des représentations sociales de la population en matière de politique des étrangers et des réfugiés. Nous sommes d'accord avec Bösch (1997a: 73) qui interprète ces résultats de la manière suivante: "Die Resultate widerspiegeln den Wertekonflikt zwischen einer humanistischen Ausrichtung auf der einen Seite und der Sicherung resp. der Verbesserung der eigenen Lebenschancen auf der anderen". "Die

4. Problématique générale

negativen Typisierungen der AusländerInnen, wie auch eine gewisse Verpflichtung zur Offenheit und Humanität sind fest in den Eigen- und Fremdbildern verankert und können je nach Situation aktiviert werden" (Bösch 1997a: 74).

4.2.1.3 *Bénéficiaires finaux*

Les requérants d'asile en tant que bénéficiaires finaux de la politique d'asile constituent des acteurs sociaux très hétérogènes. Un bref survol sur les pays d'origine des requérants d'asile ayant déposés une demande en Suisse en 1999 illustre cette diversité. La période entre le début et la fin des années 1990 est caractérisée par une montée spectaculaire des demandes d'asile déposées par des réfugiés de l'ex-Yougoslavie résultant des différentes guerres civiles sur les Balkans. En 1999 28'913 demandes sur un total de 46'068 (Bundesamt für Flüchtlinge 2000a) étaient déposées par des requérants d'asile de la République Fédérale Yougoslave (de facto il s'agit presque exclusivement de réfugiés kosovars). Si une partie de la presse et des discours politiques font souvent preuve d'une rhétorique associant un comportement "violent", "criminel" ou "asocial" à un type particulier de nationalité, un tel discours "ethniquisant" et "biologisant" révèle plutôt les images que la population indigène se fait de certains groupes et nationalités de requérants d'asile (et d'étrangers en général) que de véritables variables explicatives pour l'émergence de conflits.

Nous considérons que le profil *socio-économique* (origine sociale, niveau de formation, socialisation etc.) des requérants établis en Suisse détermine en grande partie leurs chances et capacités d'"intégration"³² dans la société suisse et constitue par conséquent un facteur clef pour la compréhension des conflits, tensions et malentendus qui se produisent entre les requérants d'asile et la population locale. En outre, le *statut juridique* des requérants d'asile qui se traduit entre autre par une interdiction de travailler généralisée dans les premiers trois mois et une dépendance totale face à l'assistance publique contribue à une perception négative des bénéficiaires finaux de la part des groupes-cibles et consti-

³² La notion d'intégration n'est que partiellement pertinente dans ce contexte vu que la politique d'asile, par son programme administratif, ne vise pas une véritable intégration des requérants avant qu'une décision positive quant à leur demande d'asile n'ait été prononcée.

4. Problématique générale

tue par conséquent, au moins sur le niveau des représentations sociales, un facteur renforçant les conflits. De manière générale, on peut faire l'hypothèse que la non-intégration (ou l'intégration limitée) des requérants d'asile pendant la procédure d'asile constitue un facteur conflictuel en soi. En ce qui concerne le *comportement délinquant* des requérants, la présence et la puissance des réseaux criminels³³ parmi les différentes populations de requérants peut être source de conflits entre d'un côté les bénéficiaires finaux et les groupes-cibles et de l'autre entre les bénéficiaires finaux et les autorités administratives. Différents facteurs tels que l'impossibilité de gagner de l'argent ou encore les pressions exercées par des compatriotes en vue de récolter de l'argent à des fins de luttes politiques ("impôt de guerre") et/ou à des fins criminelles renforcent le comportement criminel et violent de certains requérants d'asile. En outre, le statut social précaire des requérants, le manque de perspectives et de ressources financières, la composition "ethnique" des centres d'accueil et le taux d'encadrement des requérants sont également à citer comme des variables explicatives pour un comportement violent ou asocial des requérants (OSAR 1999: 96-97). L'analyse de la criminalité des requérants d'asile³⁴ en tant que source de conflit de mise en œuvre se heurte à un manque de données agrégées et standardisées et ne peut pour le moment être abordée que sur le niveau cantonal ou à travers des études de cas (Bundesamt für Flüchtlinge 1999b).

La perception du comportement des requérants d'asile constitue toutefois un facteur important pour comprendre l'attitude des groupes-cibles à l'égard des bénéficiaires finaux. On peut faire l'hypothèse qu'une bonne partie des oppositions d'habitants locaux ou de communes à l'établissement de requérants d'asile dans leur voisinage ou dans leur commune se fonde, à tort ou à raison, sur des représentations et des images négatives du requérant d'asile lequel est perçu comme un *trouble maker*. Kissling-Näf et Wälti constatent que la capacité d'un groupe-cible à influencer les résultats de la mise en œuvre dépend de la manière dont l'opinion publique perçoit ce groupe-cible. Ainsi des groupes sociaux stigmatisés tels que les requérants d'asile ont beaucoup plus de peine à articuler et

³³ Nous remercions M. Bertrand Cottet d'avoir attiré notre attention sur cet aspect.

³⁴ Pour une bonne introduction lire l'ouvrage collectif de l'OSAR (1999) sur les requérants d'asile criminels, par rapport à la criminalité parmi les jeunes immigrés voir Eisner (1998).

4. Problématique générale

justifier leur besoin d'aide étatique que d'autres groupes jouissant d'une plus grande reconnaissance sociale (1999: 671).

4.2.2 Programme administratif

Le *programme administratif* d'une politique publique "représente l'ensemble des normes ayant trait aux procédures, à l'organisation, au financement et aux instruments administratifs" (Knoepfel et al. 1997: 39). En conditionnant les acteurs et tout le processus de mise en œuvre le programme administratif représente une variable explicative importante pour l'explication de conflits surgissant dans la mise en œuvre. Knoepfel et al. (1997: 39) soulignent que c'est notamment à travers la prise en compte d'intérêts autres que ceux de la politique en question au sein du programme administratif que la conflictualité de la mise en œuvre peut être réduite à un minimum. Notre analyse empirique des conflits liés à l'accueil des requérants d'asile nous montre que le programme administratif peut être considéré comme un facteur de conflit de mise en œuvre décisif dans la mesure où une partie des autorités politico-administratives (notamment les communes) et des groupes-cibles (notamment les habitants locaux affectés par une structure d'accueil) considèrent "l'hypothèse de causalité du problème collectif (...) comme fausse ou (...) comme inappropriée" (Knoepfel et al. 1997: 40). Selon cette vision *bottom-up*, l'accueil des requérants d'asile est en quelque sorte "octroyé" par la Confédération, alors que les communes et les cantons n'ont pas de pouvoir de décision quant au nombre de requérants admis en Suisse.

On peut se demander si le programme administratif de la politique d'asile, en attribuant la prise en charge aux cantons et communes, ne constitue pas en soi le facteur principal pour la conflictualité de la mise en œuvre. Dans la pratique, les communes – surtout les petites – et autres acteurs participant à la mise en œuvre ont l'impression d'être "surchargés" par la tâche qui leur est confiée par le programme administratif et on observe que l'organisation et le financement des structures d'accueil posent des problèmes importants aux autorités politico-administratives. En plus de la résistance des habitants affectés par la localisation des requérants d'asile, la recherche de structures d'accueil est souvent rendue difficile par le manque de logements à disposition (p. ex. Caritas Schweiz 1997-

4. Problématique générale

2000). Ce problème s'accroît notamment en période de grand afflux de requérants, périodes durant lesquelles les propriétaires de logements utilisés pour accueillir des requérants ont souvent profité dans le passé pour demander des loyers exorbitants. Nombre de propriétaires immobiliers, notamment dans des communes de Suisse centrale, ont fait des profits considérables en louant leurs appartements à des œuvres d'entraide chargées de la prise en charge des requérants d'asile.³⁵ Mais aussi des grandes communes tel que Genève n'ont pas été épargnées par ce phénomène comme le démontre la citation suivante: "Die Sozialdemokratische Partei kritisiert an einer Pressekonferenz die Praxis der Genfer Fürsorgebehörden bei der Unterbringung von Asylsuchenden. Wohnungsvermieter und Hoteliers nützten die Generosität der Behörden schamlos aus. Besitzer eines heruntergekommenen Hotels erhielten beispielsweise für ein Zimmer vom Staat 3'200 Franken pro Monat und könnten ihre Etablissements auf Monate hinaus voll auslasten".³⁶

Un autre problème de mise en œuvre relatif au programme administratif provient du fait que les autorités cantonales doivent constamment adapter leurs programmes d'accueil (logement et personnel chargé d'encadrer les requérants) en fonction du nombre de requérants qui sont attribués au canton. La gestion des centres d'accueil constitue un véritable défi dans la mesure où les acteurs chargés de la mise en œuvre doivent éviter des taux d'utilisation sous-optimaux de leurs structures d'accueil. Ce défi résulte du fait que l'ODR ne rembourse que les frais effectifs de prise en charge des requérants d'asile (*erbrachten Tage*) aux autorités cantonales et communales (Hagmann 2000: 18).

4.2.3 Priorités de la mise en œuvre et paradigmes normatifs

La littérature sur les "déficits" (dans une perspective de l'Etat central) de mise en œuvre mettent le doigt sur les intérêts des acteurs (politico-administratifs en premier lieu) et les dimensions normatives qui guident l'action étatique. Kissling-Näf et Wälti (1999: 674) résumant ainsi: "Der Vollzug wird nicht allein durch die

³⁵ *Luzerner Tagblatt*, 6.6.1990.

³⁶ *Journal de Genève*, 29.9.1990.

4. Problématique générale

Akteure und die programmatischen Vorgaben bestimmt, sondern auch von Interessen und Wertdimensionen der Handelnden mitgeprägt. So hängen die Intensität und Art des Vollzugs sehr stark von der kantonalen (bzw. kommunalen) und partikulären Interessenlage und den entsprechenden Vollzugsprioritäten ab". En ce qui concerne les *intérêts* cantonaux plusieurs recherches récentes mettent en lumière le lien entre les priorités cantonales de mise en œuvre et ses résultats. Spörndli et al. (1998) ont illustré cette appropriation cantonale de la mise en œuvre en prouvant statistiquement le lien de causalité qui existe entre l'attitude négative des habitants d'un canton à l'égard des requérants d'asile et la pratique administrative restrictive des autorités cantonales en matière d'octroi de permis de travail pour requérants d'asile, tandis que Holzer et al. (2000) ont démontré qu'une attitude négative envers les requérants influence les taux cantonaux de reconnaissance des demandes d'asile. Les *paradigmes normatifs* influençant la pratique administrative des acteurs chargés de mettre en œuvre la politique d'asile révèlent surtout les dimensions socio-cognitives qui sont liées à la présence de demandeurs d'asile sur le territoire suisse. Dans la mesure où on peut considérer que les attitudes et perceptions des groupes-cibles à l'égard des immigrés et aux requérants d'asile en particulier influencent celles des acteurs politico-administratifs et ont par conséquent un impact sur le processus de la mise en œuvre, les différentes votations populaires sur l'asile peuvent servir d'indicateur de ces paradigmes normatifs.

4.2.4 Facteurs structurels et de situation

Les facteurs structurels et de situation rendent compte des variables qui ont des effets sur la mise en œuvre sans pour autant dépendre directement des éléments constitutifs de la politique publique au sens stricte (arrangement politico-administratif, programme administratif etc.). Dans le contexte des conflits surgissant à l'occasion de l'accueil des requérants d'asile dans les communes, il s'agit principalement de variables déterminant l'attitude des communes d'accueil à l'égard des bénéficiaires finaux. Ainsi, on peut faire l'hypothèse que les conflits de mise en œuvre se multiplient en périodes de crise *socio-économique* (chômage, baisse des recettes publiques etc.) caractérisées par une moindre acceptation des étrangers et une moindre volonté d'accueillir des requérants d'asile.

4. Problématique générale

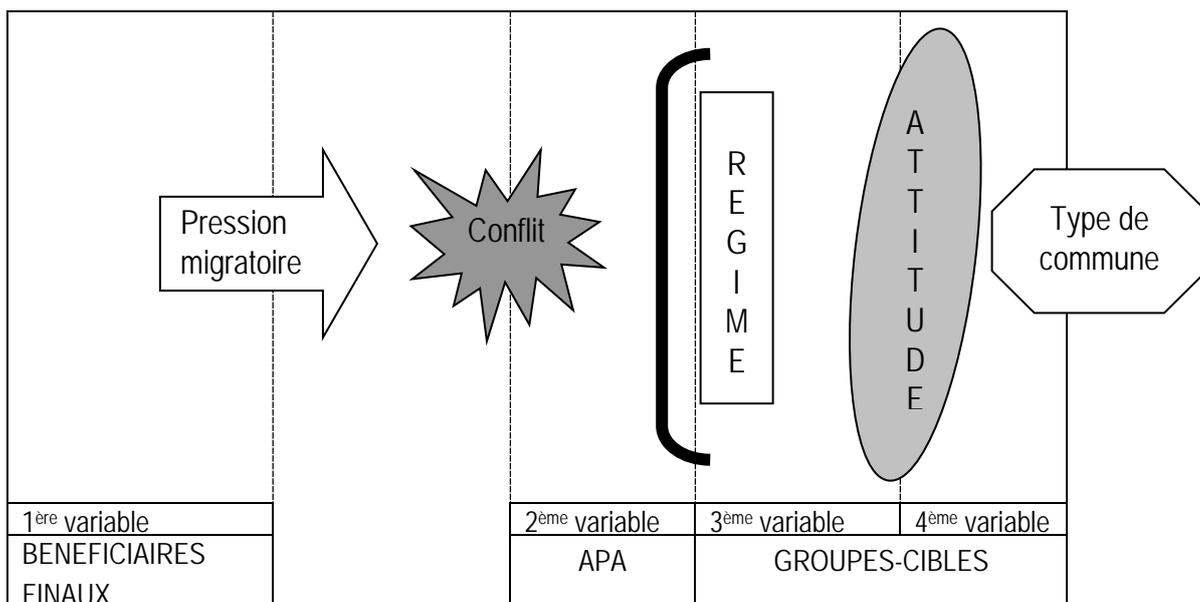
Autre facteur économique structurel, le niveau économique d'une commune (le revenu de la commune) peut avoir un effet sur la naissance ou non de conflits de mise en œuvre. Parmi les facteurs de *situation* citons en premier lieu le nombre de requérants qu'un canton ou une commune doit accueillir à un moment donné. Ce facteur de situation est hors du contrôle des autorités politico-administratives dans la mesure où il dépend des flux migratoires à un moment donné du temps. D'autres facteurs de situation qui peuvent influencer la (non-) conflictualité de la mise en œuvre de la politique d'asile concernent les *déclarations politiques* relatives au domaine de l'asile qui ont un impact sur le "terrain" dans la mesure où celles-ci peuvent apaiser ou au contraire "chauffer" la situation, mais également des *événements politiques marquants* tel que les images télévisées de grandes vagues de réfugiés kosovars lesquelles ont donné lieu à une vague de sympathie spontanée pour ces personnes persécutées ("effet CNN").

4.3 *Les conditions d'émergence des conflits d'accueil des requérants d'asile*

Le survol des différentes variables explicatives de l'émergence des conflits d'accueil montre la grande diversité des approches et facteurs à prendre en considération. Afin de limiter le nombre des variables explicatives et conformément à notre deuxième question de recherche focalisant sur la distribution temporelle et géographique des différents types de conflits, nous nous concentrons sur un nombre réduit de variables susceptibles d'expliquer le mieux les *conditions d'émergence* des conflits d'accueil (voir tableau suivant). Cette réduction des variables se justifie à la fois par i) le souci de tester statistiquement l'influence relative des différentes variables, ii) par le manque de données accessibles par rapport à d'autres variables discutées auparavant et iii) la nécessité de se baser sur des données standardisées et disponibles pour l'ensemble des communes suisses.

4. Problématique générale

Figure 2: Modèle de base des conditions d'émergence des conflits d'accueil



La *première variable* retenue focalise sur les bénéficiaires finaux et rend compte du nombre de demandeurs d'asile arrivant en Suisse. Elle est à classer parmi les variables de situation hors de l'emprise des acteurs participant à la mise en œuvre. Dans la mesure où la pression migratoire varie dans le temps, cette première variable est susceptible d'expliquer la distribution temporelle des conflits liés à l'accueil des demandeurs d'asile. La *deuxième variable* reflète l'importance de l'arrangement politico-administratif (APA) lequel façonne l'intégralité du processus de la mise en œuvre en distribuant et en définissant les rôles respectifs entre les différents acteurs politico-administratifs, principalement les autorités cantonales et communales. Par rapport à notre problématique il s'agit notamment d'analyser l'influence des différents régimes de mise en œuvre sur l'émergence des conflits. La *troisième variable* reflète l'importance que nous accordons à l'attitude des groupes-cibles face aux bénéficiaires finaux. Cette attitude est déterminée par les représentations socio-politiques que les populations locales se font des personnes qui vont être installées sur leur territoire. Il est évident qu'une attitude hostile à l'égard des demandeurs d'asile (et des étrangers en général) est susceptible de renforcer les dynamiques conflictuelles entre

4. Problématique générale

groupes-cibles et bénéficiaires finaux. La *quatrième* variable prend en considération les caractéristiques structurelles de la commune dans laquelle les requérants d'asile sont établis. Cette dernière variable nous permet à la fois de déterminer quel type de commune réunit le plus de risques de conflits et nous fournit des énoncés objectifs complémentaires par rapport aux groupes-cibles d'une commune donnée. Notre modèle des conditions d'émergence des conflits intègre ainsi à la fois des dimensions socio-démographiques de situation (la pression migratoire) et structurelles (le type de commune en question), institutionnelles (type de régime de mise en œuvre) et politiques (attitude politique locale) et permet de saisir la totalité des conflits se produisant lors de l'accueil des requérants d'asile tout en réduisant au minimum le nombre de facteurs explicatifs. Avant de procéder à une discussion et une opérationnalisation des quatre variables retenues pour expliquer les conditions d'émergence des conflits d'accueil, passons à la définition et la description des constellations dynamiques idéal-typiques.

5 Opérationnalisation et définition des conflits

5.1 *Définition des constellations conflictuelles idéaltypiques*

Afin de conceptualiser et classer les différents types de conflits surgissant lors de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses nous nous basons sur une analyse centrée sur les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de cette politique (*akteurzentrierte Politikanalyse*). A cet égard, l'analyse des politiques publiques distingue entre *acteurs sociaux* et *acteurs institutionnels*. Selon Knoepfel et Bussmann (1997: 64) les acteurs sociaux se composent des groupes-cibles et des bénéficiaires finaux d'une politique publique, respectivement des organisations représentant ces groupes alors que les acteurs institutionnels correspondent grosso modo aux acteurs politico-administratifs responsables pour la politique publique en question. Dans le contexte du fédéralisme d'exécution helvétique, on peut différencier les acteurs institutionnels (et à un moindre degré les acteurs sociaux) selon les différentes phases du *cycle de la politique publique* (Knoepfel et al. 1997: 28). Alors que les acteurs fédéraux interviennent de manière prépondérante dans la phase de programmation et de formulation de la politique publique, les autorités cantonales et communales constituent les acteurs institutionnels les plus impliqués dans la mise en œuvre. Cette division du travail s'applique également à la politique d'asile. Néanmoins, l'analyse des conflits liés à l'accueil des demandeurs d'asile démontre que les acteurs fédéraux ne sont pas épargnés par les conflits dans la mesure où i) ils gèrent directement les centres d'enregistrement à la frontière et peuvent être forcés de trouver des structures d'accueil supplémentaires (notamment en temps d'afflux massifs de réfugiés franchissant la frontière suisse; *Notunterkünfte*) et ii) se voient confrontés à des cantons mettant la pression politique sur la Confédération pour obtenir une baisse voir même un arrêt immédiat de l'attribution de requérants d'asile supplémentaires. L'intervention directe de la Confédération et particulièrement celle de l'ODR dans des conflits liés à l'accueil reste toutefois limitée.

5. Opérationnalisation et définition des conflits

La lecture de la *Chronologie der Flüchtlingspolitik* (Schweizerische Flüchtlingshilfe/Stiftung Gertrud Kunz 1999-1999)³⁷ nous a permis de repérer les acteurs sociaux et institutionnels qui sont impliqués dans des conflits d'accueil de requérants d'asile. L'ensemble de ces acteurs constitue *l'espace* de la politique d'asile (Knoepfel/Bussmann 1997: 64) dans sa phase de mise en œuvre. Notre classification qui se fonde sur l'origine (sociale vs. institutionnelle) des acteurs permet de construire des interactions bilatérales entre des acteurs qui sont en conflit. Dans notre cas, le désavantage de la distinction entre acteurs sociaux et institutionnels résulte du fait qu'il ne rend pas compte du système de milice – typique pour la Suisse et notamment des petites communes dans lesquelles une partie substantielle des tâches publiques est exercée par des volontaires – système qui fait que des acteurs qui à première vue apparaissent comme des acteurs sociaux ou politiques sont en réalité également des acteurs institutionnels. Ce problème se pose notamment dans des communes dont l'organe législatif est composé de tous les habitants de la commune qui deviennent ainsi des acteurs institutionnels du moment qu'ils participent à des processus de décision au sein de l'assemblée générale.

Tableau 3: Les principaux acteurs sociaux et institutionnels³⁸ impliqués dans les conflits surgissant lors de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses

³⁷ Voir chapitre 6.

³⁸ Les acronymes entre parenthèses ont été utilisés pour le codage des résumés parus dans la *Chronologie der Flüchtlingspolitik*.

5. Opérationnalisation et définition des conflits

Acteurs sociaux (AS)	<i>Requérants d'asile (RA)</i> : les personnes admises à titre provisoire font également partie de cette catégorie
	<i>Habitants locaux (HL)</i> : habitants établis à proximité de la structure d'accueil
	<i>Habitants de la commune (HC)</i>
	<i>Suisses non-identifiés (SN)</i> : les personnes dont le lieu de résidence ne peut être identifié sont classées dans cette catégorie; ainsi les auteurs d'attentats violents contre des centres d'accueil font partie de ce groupe d'acteurs
	<i>Partis politiques (PP)</i> : il s'agit de représentants de partis politiques communaux
	<i>Sociétés privées (SP)</i> : elles jouent un rôle en tant que propriétaire de la structure d'accueil ou bien par la proximité géographique de leur établissement par rapport à la structure d'accueil
Acteurs institutionnels (AI)	<i>Acteurs communaux (ACOM)</i> : parmi les acteurs communaux on peut citer l'exécutif communal, le législatif communal qui peut être un parlement communal ou une assemblée (<i>Gemeindeversammlung</i>) ³⁹ constituée de citoyens qui n'ont pas de mandat parlementaire, l'administration communale et les différentes commissions (de milice) chargée de l'assistance sociale (<i>Fürsorge</i>)
	<i>Acteurs cantonaux (ACAN)</i> : l'exécutif cantonal (Conseil d'Etat; <i>Regierungsrat</i>), le législatif cantonal et l'administration cantonale (en règle générale le département des affaires sociales) constituent le groupe des acteurs cantonaux
	<i>Acteurs fédéraux (AFED)</i> : le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale, les représentants de l'ODR (Département fédéral de justice et de police) et le Tribunal fédéral constituent les acteurs fédéraux

Après avoir identifié les principaux acteurs sociaux et institutionnels impliqués – à des degrés variable, il faut l'admettre – dans les conflits surgissant lors de l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses, nous pouvons procé-

³⁹ Sur l'évolution des législatifs communaux en Suisse lire voir Geser (1999: 444-446).

5. Opérationnalisation et définition des conflits

der à la définition des interactions bilatérales conflictuelles que nous nommons *dyades de conflit* (*Konfliktdyaden*). Nous présentons ces dyades de conflit dans un premier temps à l'aide d'une simple juxtaposition des acteurs sociaux et institutionnels, respectivement des différentes constellations entre ces deux types d'acteurs et ensuite nous décrivons et conceptualisons les conflits tels que nous avons pu les rencontrer dans la réalité.

Tableau 4: Les dyades conflictuelles entre acteurs sociaux et institutionnels de la politique d'asile

	Acteurs sociaux (AS)	Acteurs institutionnels (AI)
Acteurs sociaux (AS)	AS – AS (conflit 1)	AI – AS (conflit 2)
Acteurs institutionnels (AI)	AS – AI (conflit 2)	AI – AI (conflits 3 et 4)

La juxtaposition des acteurs sociaux et institutionnels permet de déduire quatre différents types de conflit. Le *premier* type de conflit (conflit 1) entre acteurs sociaux correspond à des interactions conflictuelles entre des citoyens suisses (AS) et des requérants d'asile (AS) dans le contexte de l'accueil et de la présence des ces derniers sur le territoire suisse. Il s'agit en premier lieu d'attentats violents contre des structures d'accueil pour requérants d'asile. Le *deuxième* type de conflit (conflit 2) peut être observé dans les nombreux cas d'opposition d'habitants locaux (AS) contre les autorités politico-administratives (AI) responsables pour la localisation de requérants d'asile dans leur voisinage ou quartier. Le conflit 2 inclut également des querelles entre des requérants d'asile (AS) et les autorités politico-administratives (AI) qui peuvent porter sur le niveau d'assistance ou sur d'autres enjeux liés aux conditions de prise en charge auxquelles les requérants sont soumises.⁴⁰ Le *troisième* type de conflit (conflit 3) oppose des autorités politico-administratives communales (AI) aux autorités politico-administratives can-

⁴⁰ Ces conflits restent toutefois marginaux par rapport au grand nombre d'opposition d'habitants locaux.

tonales (AI) dans la mesure où les premières refusent (au moins rhétoriquement) d'accueillir des requérants d'asile qui leur sont attribués par le canton. Le *quatrième* type de conflit (conflit 4) oppose les autorités politico-administratives cantonales (AI) et les autorités politico-administratives fédérales (AI). Voyons de plus près comment ces quatre types de conflits se manifestent dans la réalité de la mise en œuvre de la politique d'asile.

5.2 *Conflit 1: Attentats violents contre des centres d'accueil*

5.2.1 Description du phénomène

Les attentats violents contre des centres d'accueil constituent l'opposition la plus directe, tangible et immédiate contre la présence de requérants d'asile dans une commune. Ces actes violents se font pour la plupart dans l'anonymat le plus stricte et ses auteurs sont majoritairement des jeunes suisses de sexe masculin. Il est intéressant de noter qu'une bonne partie de ces attentats (incendies, cocktails Molotov, coups de feu etc.) sont commis pendant la fin de la semaine et une bonne partie de ces auteurs sont – pour autant que l'on puisse faire confiance aux témoignages existants – sous l'influence d'alcool au moment des faits. Voici un exemple idéal-typique de ce premier type de conflit résultant de l'accueil des requérants d'asile: "Auf ein Asylbewerberzentrum in W. wird ein Bombenanschlag (Sprengsatz) verübt. Von den dort untergebrachten Personen wird niemand verletzt. (...) Tags darauf Verhaftungen von 17 und 18jährigen Lehrlingen. (...) Sie hätten mit ihrer Bombe den Staat darauf aufmerksam machen wollen, dass es mit den Ausländern so nicht weitergehen kann".⁴¹

Les attentats violents contre des requérants d'asile en Suisse se sont multipliés vers la fin des années 1980 pour déclencher une véritable "vague de violence antiréfugiés" qui a au total causé la mort de 13 personnes entre 1988 et 1993 (Maillard/Tafelmacher 1999: 57). Les statistiques de la Confédération montrent

⁴¹ *SonntagsZeitung*, 13.10.1990.

5. Opérationnalisation et définition des conflits

que le nombre d'actes violents commis pour des motifs racistes et les attentats physiques contre des étrangers ont vécu une croissance importante depuis le milieu des années 1980 (Altermatt/Skenderovic 1995:89). Ainsi Altermatt et Skenderovic (1995: 108) constatent: "1991 erreichte die rechtsextreme Gewalt in der Schweiz ihren bisherigen Höhepunkt. Brand- und Sprengstoffanschläge gegen Asylbewerberunterkünfte und tätliche Angriffe gegen Asylbewerber gehörten beinahe zur Tagesordnung. Fast fünfzig Prozent aller Gewalttaten zwischen 1984 und 1993 richteten sich gegen Asylbewerber und ihre Unterkünfte. Seit 1991 haben zwar die Anschläge gegen Asylbewerberunterkünfte merklich abgenommen, doch die Zahl der direkten Gewaltakte gegen Menschen war 1993 höher als 1991".

5.2.2. Conceptualisation

Notre analyse des attentats violents contre les centres d'accueil pour requérants d'asile se situe dans le courant *individualiste* et *situatif* parmi les différentes théories explicatives du phénomène de la délinquance violente dans l'espace.⁴² Nous postulons que l'émergence d'attentats contre des structures d'accueil pour demandeurs d'asile résulte d'une collision entre des personnes potentiellement prêtes à adopter un comportement violent à l'égard de requérants d'asile et de requérants d'asile potentiellement destinés à devenir les victimes de tels actes.⁴³ Sur le niveau socio-psychologique la violence pratiquée à l'égard des requérants (et d'autres populations étrangères) doit être mise en relation avec la formation d'attitudes et de perceptions négatives d'autrui (voir Rubin et al. 1994: 84ss). Au niveau socio-politique, l'analyse des attentats violents contre les structures d'accueil pour requérants d'asile fait (entre autre) surgir le rôle des membres de

⁴² Pour un bon survol sur les différentes perspectives théoriques traitant de la délinquance violente voir Eisner (1997: 24-48).

⁴³ "Dabei werden individualistische Ansätze zur Erklärung von Gewalttaten von der Prämisse ausgehen, dass sich Gewaltdelikte dort ereignen, wo Personen mit gewalttätigen Dispositionen mit potentiellen Opfern in einem gegebenen raumzeitlichen Ausschnitt zusammentreffen" (Eisner 1997: 27).

5. Opérationnalisation et définition des conflits

groupes d'extrême-droite.⁴⁴ Si les auteurs d'actes violents contre des requérants d'asile n'appartiennent pas dans leur intégralité à des groupes d'extrême-droite, ceux-ci constituent néanmoins un acteur clef parmi les auteurs de tels actes. Gentile et al. (1995: 169) estiment qu'environ 40% des actes violents xénophobes commis par des personnes d'extrême-droite ont pour cible des structures d'accueil pour demandeurs d'asile. Si une reconstitution pertinente des motifs des auteurs de tels actes est très difficile à faire vu que la grande majorité des auteurs ne sont pas arrêtés (Gentile et al. 1995: 168), nous pouvons tout de même signaler les liens évidents avec l'extrême-droite qui joue un rôle important dans la naissance des conflits 1.⁴⁵

Depuis la fin des années 1980, l'extrême-droite a vécu un essor considérable en Europe occidentale à la fois au niveau politique qu'au niveau de la perpétration d'actes violents (Altermatt/Skenderovic 1995: 13). Ainsi l'Allemagne, le pays le plus touché parmi les membres de l'UE, a vécu un triplement des actes criminels motivés par la xénophobie entre 1991 et 1993 (Angenendt 1999: 34). En ce qui concerne la position et la taille de l'extrême-droite suisse, Altermatt et Skenderovic (1995: 113) sont de l'avis que celle-ci est beaucoup plus petite que dans d'autres pays européens, alors que Armingeon (1995) relativise cette estimation. Les approches théoriques portant sur le phénomène de l'extrême-droite et du racisme en général et sur l'explication des actes violents commis par des personnes xénophobes contre des étrangers en particulier peuvent être classées en deux grandes catégories (Altermatt/Skenderovic 1995: 18-22; Armingeon 1995:

⁴⁴ La littérature ne fournit pas de définition exacte de la notion d'"extrême-droite" laquelle dispose d'une force conceptuelle limitée. Dans notre cas nous considérons des personnes xénophobes utilisant la violence physique contre des étrangers installés en Suisse et faisant partie d'un groupe ou d'une structure rassemblant d'autres personnes xénophobes comme des personnes d'extrême-droite. Altermatt et Skenderovic (1995: 102) constatent que la plupart de ces groupes en Suisse disposent de structures organisationnelles très limitées.

⁴⁵ Cette difficulté résulte également du fait qu'il est quasiment impossible de déterminer dans quelle mesure les auteurs d'attentats violents contre des structures d'accueil pour requérants d'asile peuvent véritablement être associés à des opinions et/ou attitudes d'"extrême-droite". Signalons que les motivations pour commettre de tels actes violents peuvent également, mais dans une moindre mesure, être analysées comme des effets "extrêmes" de type NIMBY (voir chapitre suivant).

42): Une première tradition théorique lie l'émergence de l'extrême-droite à la modernisation des sociétés industrielles au 20^{ème} siècle et aux différents processus d'individualisation et de désintégration sociale qui l'accompagnent. Le deuxième courant théorique, complémentaire au premier, conceptualise le phénomène de l'extrême-droite à travers des facteurs politiques, socioculturels et psychologiques.

5.3 Conflit 2: Opposition d'habitants locaux contre des centres d'accueil

5.3.1 Description du phénomène

La mobilisation d'habitants locaux contre l'établissement de requérants dans leur quartier ou commune constitue un autre conflit fréquent surgissant lors de la mise en œuvre sur le niveau communal. Les habitants locaux qui contestent l'accueil de requérants dans leur commune peuvent s'organiser dans des associations de quartier ou des organisations de voisinage pour faire valoir leurs intérêts. Si leur contestation concerne la présence des requérants, leur opposition s'oriente toutefois sur les autorités politico-administratives responsables pour la localisation. Le conflit 2 se manifeste à travers différents types et stratégies de mobilisation qui peuvent aller de simples prises de position lors d'une assemblée communale qui doit décider du financement d'une structure d'accueil jusqu'à la récolte de signatures pour faire pression sur les autorités communales. Voici deux exemples idéal-typiques du deuxième type de conflit résultant de l'accueil des requérants d'asile: "Im Schwyzer Gemeindeteil Seewen brodeln es, nachdem ein Plan des Gemeinderates bekannt geworden ist, in einem Hotel Asylbewerber unterzubringen. Eine Orientierungsversammlung an Ort und Stelle wird nach einer knappen halben Stunde abgebrochen. FDP-Nationalrat K. W. wirft der Gemeindebehörde einen "schlitzohrigen Schachzug" vor".⁴⁶ "In Langenthal wird eine Volksinitiative mit 1'500 Unterschriften gegen den Bau eines Flüchtlingsheims eingereicht. Auch in anderen Gemeinden regt sich Widerstand,

⁴⁶ *Luzerner Tagblatt*, 30.10.1990.

5. Opérationnalisation et définition des conflits

aber meistens "nur gegen den Standort, nicht gegen das Prinzip". Den Gemeindebehörden fällt es immer schwerer, ihre Vollzugsaufgaben zu erfüllen".⁴⁷

5.3.2 Conceptualisation

Le phénomène de la mobilisation d'habitants locaux contre la localisation d'un centre d'accueil pour requérants d'asile dans leur quartier ou commune, peut être assimilés à des conflits (ou effets) de type *NIMBY (Not-In-My-Backyard)* et *LULU (Locally Unwanted Land Uses)* (Heiman 1990; Inhaber 1992; Mazmanian/Morell 1990; Mazmanian/Stanley-Jones 1995; Popper 1985; Rephann 1996; Sellers 1993; Walsh et al. 1993; Wheeler 1994) qui ont été analysés dans le contexte d'autres politiques publiques⁴⁸. Ces deux acronymes rendent compte de la mobilisation d'acteurs locaux contestant la localisation d'une infrastructure publique dans leur voisinage.⁴⁹ La littérature sur les NIMBY et les LULU trouve ses origines dans différents travaux sur la localisation spatiale d'infrastructures publiques qui ont été publiés dès la fin des années 1960 pour devenir, par la suite, connu sous la désignation anglaise de *public facility location theory*.⁵⁰ Cette théorie se distingue d'autres explications théoriques des problèmes politiques liés à la localisation d'une infrastructure publique dans la mesure où elle rend compte de la signification des *externalités* dans le processus de localisation (Dear/Taylor 1982: 11). Ainsi, toute (nouvelle) infrastructure publique produit et distribue un certain nombre d'externalités positives et négatives. Knoepfel et Kissling-Näf (1993: 15) constatent: "Die örtliche Konzentration und lokale Betroffenheit lässt

⁴⁷ *Bund*, 8.11.1991.

⁴⁸ Des phénomènes aussi divers que la localisation et la construction de routes, de barrages, d'incinérateurs de déchets (spéciaux) (Knoepfel/Rey 1990; Walsh et al. 1993), de prisons ou de casinos (Rephann 1996) et les politiques publiques y relatives ont été analysés comme des LULUs. En ce qui concerne la Suisse, les conflits de localisation ont été, entre autre, analysés dans le cadre des politiques publiques à incidences spatiales (Knoepfel et al. 1997; Terribilini 1999; Wälti 1999), mais également par rapport à la mise en œuvre des politiques sociales (Kübler 1995; Kübler et al. 1997).

⁴⁹ La littérature anglo-saxonne parle de *facilty siting* et de *locational conflicts*. Kübler (1995) parle de "conflits d'implantation".

⁵⁰ Pour un bref résumé de l'émergence de la public facility location theory voir Dear et Taylor (1982: 8ss).

5. Opérationnalisation et définition des conflits

den Organisations- und Mobilisierungsgrad der Bevölkerung steigen. Die grosse Gruppe der Nutzniesser hingegen ist mit diesen Betroffenen oft nicht identisch und verteilt sich auf das gesamte nationale Territorium (...). Par conséquent, des acteurs (habitants locaux) affectés par une concentration spatiale d'externalités négatives de la mise en œuvre d'une politique publique (établissement de requérants d'asile dans leur quartier) se mobilisent contre la localisation d'une telle infrastructure dans leur voisinage ("pas dans *mon* jardin").

Les externalités négatives peuvent prendre différentes formes. Dans son article sur "The Environmentalist and the LULU" Popper (1985: 8) constate: "A LULU may be noisy (airports), dangerous (hazardous waste facilities), ugly (power plants), smelly (many factories), or polluting (all of the above)". Dear et Taylor (1982: 15) spécifient: "Locational conflict over public facility location is usually based upon the perceived negative external effects of a facility, its users, or a multiple-facility complex. Two groups of external effects have been noticed: tangible effects, which are based upon clearly recognizable, usually quantifiable, impacts of the facility in question, and intangible effects, which refer to a wide range of nonquantitative impacts". Parmi les effets tangibles on peut citer des phénomènes tel qu'un volume d'émissions plus élevé, la chute de la valeur immobilière ou bien un accroissement du trafic dans un quartier. Parmi les effets non-tangibles citons en premier lieu la peur pour la santé et la sécurité individuelle qu'expriment les habitants locaux concernés par un LULU (Sellers 1993: 460), mais également un sentiment que ces externalités négatives constituent une atteinte à l'image du quartier et à la vie quotidienne. Ces effets négatifs sont perçus comme une perte d'utilité en terme de qualité de vie, sécurité personnelle etc. par les habitants locaux installés à proximité d'un centre d'accueil.⁵¹ Mais les conflits de type NIMBY et LULU peuvent aussi être appréhendés comme des types concurrents et incompatibles d'utilisation du sol qui s'avèrent souvent ex-

⁵¹ Cette observation a également pu être faite dans le contexte des politiques publiques (environnementales) à incidences spatiales: "Wer die Ressource "Lebensraum" in Anspruch nehmen will, bedarf heute nicht nur eines repräsentativ-demokratischen Mandates durch ein nationales Parlament, sondern er benötigt, nach den gegenwärtig faktischen Verhältnissen zu schliessen, ausserdem den stillschweigenden Konsens der betroffenen Bevölkerung zur Einfügung seines Werkes in örtliche und überörtliche Politikteppiche" (Knoepfel/Kissling-Näf 1993: 17).

5. Opérationnalisation et définition des conflits

clusifs les un par rapport aux autres, ce qui augmente la conflictualité. Friedrichs (1988: 73) explique ce phénomène par le choix qu'effectuent les acteurs par rapport à leur établissement dans l'espace: "Der Wohnstandort wird so gewählt, dass die Ähnlichkeit des eigenen Lebensstils mit dem der Nachbarn maximiert wird. Die Akteure suchen ein Wohnviertel, dessen Bewohner ihrem Lebensstil so ähnlich wie möglich sind. Diese Regel lässt sich auch dadurch begründen, dass die Akteure so Handlungskonflikte und kognitive Dissonanzen verringern".

Alors que les oppositions de type NIMBY et LULU reflètent en premier lieu l'expression d'une insatisfaction avec la localisation géographique d'une infrastructure (les conflits de localisation comme enjeux spatiaux; *Standortkonflikt*), les acteurs locaux peuvent également aller jusqu'à contester, au-delà de la seule question de la localisation d'une infrastructure publique d'accueil, en réalité l'ensemble de la politique publique en question (conflit de localisation comme un enjeu fondamental; *Grundkonflikt*; *Not In Anybody's Backyard*) (voir Heiman 1990; Knoepfel/Rey 1990; Kübler 1995: 109ss; Kübler et al. 1997: 257ss; Wheeler 1994: 243). Dans la réalité, et l'analyse des conflits d'accueil de la politique d'asile le démontre clairement, la plupart des oppositions d'habitants locaux contre un centre d'accueil sont caractérisées par un amalgame entre une opposition contre la structure d'accueil spécifique (*Standortkonflikte*) et une opposition plus fondamentale (*Grundkonflikt*) à l'égard de la politique d'asile. Kübler (1995: 109) décrit ce deuxième type de conflit "symbolique" comme un "match à domicile" dans la mesure où l'implantation spatiale d'une politique publique sur le niveau local permet aux habitants concernés d'exprimer leur mécontentement de manière directe par le blocage de la mise en œuvre.

L'opposition d'habitants locaux contre des (nouvelles) structures d'accueil pour requérants d'asile doit être appréhendée en terme de *perception de risques* (Mazmanian/Stanley-Jones 1995: 30) par les habitants concernés lesquels craignent que l'établissement de requérants dans leur voisinage ou quartier constitue un risque pour leur sécurité et une entrave à la stabilité de leur vie quotidienne. Comme le relève Kübler par rapport aux consommateurs de drogues illégales (1995: 111) "(...) la présence de personnes vivant en situation de marginalité est considérée comme une externalité négative" et "il semble (...) que leur présence provoque une crise significative de l'idéologie sécuritaire de l'espace postindus-

triel (...)" (Kübler et al. 1997: 256). La "volonté de dissuasion des autochtones" (Bieri 1991: 88) dépend d'une grande variété de facteurs tels que les caractéristiques de l'infrastructure et de la population locale touchée (Walsh et al. 1993: 27). Dans leur recherche sur l'attitude des habitants par rapport à la construction de homes pour malades mentaux Dear et Taylor (1982: 24-34) présentent un modèle composé de six composants expliquant la réponse et la mobilisation (ou non-mobilisation) contre une telle infrastructure.⁵²

5.4 *Conflit 3: Conflit entre communes et canton*

5.4.1 Description du phénomène

Alors que le conflit 2 porte sur la question de la localisation spatiale des demandeurs d'asile, le conflit 3 opposant autorités politico-administratives communales et cantonales porte essentiellement sur la question de savoir si la commune doit accueillir ou non des requérants (supplémentaires) et dans quelles conditions cette attribution de requérants se fait. Historiquement, le refus de communes suisses d'accueillir des requérants d'asile remonte à la fin des années 1980. "Den ersten Krach, der landesweites Aufsehen erregte, schlug die Gemeinde Melchtal im Alpenkanton Obwalden 1988, als Peter Arbenz [DFW] dort in Anwendung des neuen Gesetzes 500 Asylbewerber in eine Armeebaracke einquartieren wollte" (Niggli/Frischknecht 1998: 195). Vers la fin de l'année 1990 plusieurs communes alémaniques annonçaient une "grève de requérants d'asile"

⁵² Vu la similitude entre la localisation souvent controversée de homes pour malades mentaux et celle de structures d'accueil pour requérants d'asile, le modèle de Dear et Taylor pourrait être appliqué à notre problématique. Toutefois, une telle démarche impliquerait une analyse basée sur des études de cas vu que leur modèle se base sur un certain nombre de variables physiques, géographiques et comportementales lesquelles nécessitent la récolte d'une grande quantité d'informations pour chaque cas analysé.

5. Opérationnalisation et définition des conflits

(*Asylantenstreik*) en s'opposant à une attribution cantonale de nouveaux réfugiés.⁵³

Voici un exemple idéal-typique du troisième type de conflit résultant de l'accueil des requérants d'asile qui s'est produit dans la commune de Waldenburg en octobre 1998: "Der Gemeinderat weigert sich, weiter Asylbewerber(innen) in der Gemeinde aufzunehmen. Der Gemeinderat behauptet, mit der "erzwungenen und von oben herab diktierten Aufnahme weiterer Ausländer bzw. Asylbewerber" werde "die Wohn- und Lebensqualität" der Gemeindebevölkerung "noch weiter sinken"" (cité in: Stutz 1999: 64). Cette prise de position méfiante à l'égard du canton et de la Confédération fait preuve d'une vision selon laquelle l'accueil des requérants est "dicté" par le "haut", alors que les communes ne se montrent pas prêtes "à résoudre les problèmes de la Confédération" (Sancar-Flückiger 1998: 89). Les conflits de type 3 se manifestent dans des formes très diverses et leur intensité peut varier d'une opposition radicale à l'accueil à des formes beaucoup plus subtiles d'obstruction. Le Groupe Management Public (1999: 24) cite le cas du bureau d'assistance publique du canton de Thurgovie qui se voit confronter de temps à autre à des requérants d'asile qui ont été envoyés "par erreur" par certaines communes au bureau cantonal alors que ces mêmes communes savent parfaitement que l'assistance des requérants d'asile leur incombe entièrement dans la deuxième phase d'accueil.

Les autorités cantonales ont donc de plus en plus souvent ressenti la réticence voir l'opposition radicale de certaines de leurs communes à collaborer avec le canton en matière de prise en charge des requérants comme le démontre la prise de position suivante du Conseil d'Etat du canton de Fribourg en avril 1999: "Il y a lieu cependant de constater aujourd'hui que la volonté de collaboration n'a pas suffi et surtout n'a pas apporté les résultats escomptés. L'objectif fixé n'a pu être atteint, les statistiques le démontrent. (...) Le Conseil d'Etat se voit dès lors

⁵³ Citons à titre d'exemple la commune argovienne Brittnau dont l'exécutif communal, en accord avec l'assemblée communale a refusé à plusieurs reprises la construction d'un centre d'hébergement (cantonal) pour requérants d'asile sur son territoire (Chronologie der Flüchtlingspolitik 1991-1992; Niggli/Frischknecht 1998: 196). Le maire de la commune déclarait à l'époque qu'il faudrait loger les requérants "dans des grands centres inattractifs, comme pendant la guerre" (cité in: Maillard/Tafelmacher 1999: 60).

5. Opérationnalisation et définition des conflits

dans l'obligation, en tant qu'autorité de haute surveillance en matière d'asile, de prendre les dispositions nécessaires afin que la répartition des demandeurs d'asile dans les districts coïncide mieux avec le pourcentage de la population dite "légale" (Conseil d'Etat du canton de Fribourg 1999). De même des œuvres d'entraide ou fondations chargées d'assister et d'héberger des requérants d'asile (mandat cantonal ou communal) font face à des oppositions communales importantes. Dans son rapport d'activité 1998 la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS) note que "On a ainsi assisté ici et là à des manifestations d'opposition à l'accueil de nouveaux contingents de requérants et à l'autorisation pour la FAREAS d'ouvrir de nouveaux centres d'accueil ou de nouvelles possibilités d'hébergement en appartement. (...) Le courant de méfiance et de refus auquel la FAREAS s'est trouvée confrontée a singulièrement compromis la recherche de nouvelles possibilités d'hébergement" (FAREAS 1999: 5).

5.4.2 Conceptualisation

Le conflit entre autorités communales et cantonales en matière d'accueil de requérants illustre un comportement des acteurs institutionnels qui est connu dans le cas d'autres politiques et que Bussmann (1986: 96-100) qualifie de "föderalistische Schwarzpeterspiele". Ainsi des conflits résultant d'une mise en œuvre problématique sur le niveau local sont souvent transférés vers le niveau institutionnel plus élevé. L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiale illustre le refus des collectivités publiques locales ou régionales face aux niveaux institutionnels supérieurs quant à la mise en œuvre spatiale d'une politique publique perçue comme étant en premier lieu "fédérale" telle que la politique d'asile. "Gemeinden, Landkreise und Kantone und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften wachen heute wie Wachhunde über ihre Territorien und geben zunehmend unwilliger Raum für die Realisierung zentralstaatlicher Politiken her" (Knoepfel/Kissling-Näf 1993: 16).

Si les communes suisses n'ont *de jure* pas de possibilité pour refuser des requérants d'asile qui leurs sont attribuées par le canton, elles disposent *de facto* de plusieurs moyens pour faire pression sur le canton. Nos observations montrent qu'une commune opposée à l'accueil de nouveaux requérants peut (seule ou en

5. Opérationnalisation et définition des conflits

commun avec d'autres communes) faire pression sur les autorités cantonales en adoptant une rhétorique de type "la barque communale est pleine". Ainsi, des communes opposées peuvent évoquer l'opposition de sa population à l'égard de nouveaux réfugiés, se référer à la crainte d'actes violents à l'égard des requérants ou de la structure d'accueil, au comportement "délinquant", "violent" ou "asocial" des requérants perçus comme des perturbateurs de la paix communale, au manque de structures d'accueil à disposition ou évoquer le fait qu'une autre commune X n'a pas encore "rempli" son quota de requérants d'asile selon la clef de répartition cantonale. D'autres moyens d'opposition plus institutionnalisés incluent des votations communales contre la construction de nouveaux centres d'accueil grâce à un référendum financier sur une dépense communale (Niggli/Frischknecht 1998: 197) ou des procédures du droit de la construction qui permettent d'invoquer une éventuelle non-conformité avec le plan de zone (voir Kübler 1995). Notons que ces instruments institutionnels d'opposition à l'accueil de requérants peuvent également être utilisés par des habitants locaux dans le contexte du conflit 2. Si des responsables communaux peuvent rhétoriquement invoquer l'"autonomie communale" (*Gemeindeautonomie*) pour légitimer leur opposition, cette autonomie n'existe pas dans le contexte de la mise en œuvre de l'accueil des requérants d'asile.⁵⁴ Dans le cas de la commune de Richterswil (canton de Zurich) qui refusait d'accepter de nouveaux requérants à la fin des années 1980, le Tribunal fédéral décidait de ne pas entrer en matière en approuvant le droit des cantons à attribuer des requérants à ses communes.⁵⁵

⁵⁴ Sur l'autonomie communale et la perception de celle-ci par des acteurs communaux voir Geser (1999: 427ss), Horber-Papazian et Soguel (1996: 148-149), Knoepfel et al. (1997: 56-57) et Wälti (1999: 119).

⁵⁵ "Die staatsrechtliche Beschwerde der Zürcher Gemeinde Richterswil im Zusammenhang mit der Zwangszuweisung von Asylbewerbern durch den Kanton ist vom Bundesgericht, soweit überhaupt darauf einzutreten war, abgewiesen worden. Mit dem Entscheid sei die von verschiedenen betroffenen Gemeinden gewünschte Klärung der Rechtslage erreicht" (*Neue Zürcher Zeitung*, 24.3.1990).

5.5 *Conflit 4: Conflit entre cantons et Confédération*

5.5.1 Description du phénomène

Le mécontentement des autorités et gouvernements cantonaux face à la politique d'asile fédérale ne date pas de hier. Dès la fin des années 1980 différents gouvernements cantonaux ont mis la pression sur la Confédération pour que celle-ci limite le nombre de réfugiés arrivant en Suisse. Si ces demandes et pressions cantonales se sont souvent manifestées par la voie parlementaire (*Ständeinitiative*) ou dans le cadre des consultations qui ont régulièrement lieu entre l'ODR et, respectivement, le Conseil fédéral, le DFJP, et les ministres cantonaux responsables pour la politique d'asile (voir Centre de recherche de politique suisse 1991-1999) nous considérons dans ce travail uniquement les conflits entre cantons et Confédération concernant des événements individuels de localisation des requérants sur le territoire cantonal. Les prises de position de parlementaires qui se font les porte-parole de leurs gouvernements cantonaux en matière d'accueil des requérants d'asile ne sont donc pas pris en considération. Voici un exemple idéal-typique du quatrième type de conflit résultant de l'accueil des requérants d'asile, lequel se situe analytiquement dans la même catégorie de conflits (acteurs institutionnels vs. acteurs institutionnels) que celle dont les conflits entre communes et cantons font partie (conflits 3): "Andererseits ist der Regierungsrat überrascht und befremdet über die Art und Weise der Kommunikation mit dem Kanton Glarus und der Gemeinde Mollis. Weder die zuständigen Stellen der Fürsorgedirektion noch die Gemeinde Mollis wurden in das Evaluationsverfahren des BFF einbezogen. (...) Der Regierungsrat findet es als sehr störend, dass die gut bewährte Praxis des Kantons Glarus [Anm. dezentrale Unterbringung] durch den Entscheid des BFF unterlaufen wird. (...) Der Regierungsrat hat Verständnis für die reservierte Haltung der Gemeinde Mollis und versucht, den grossen Bedenken des Gemeinderates mit seinem Entscheid Rechnung zu tragen. Er ist der Auffassung, dass die Situation mit der Gemeinde noch nicht bereinigt ist und hier das BFF noch einigen Klärungsbedarf hat" (Kanton Glarus 1998).

5. Opérationnalisation et définition des conflits

Comme le démontre la réaction du canton de Glaris par rapport à la décision de l'ODR de décembre 1998 d'installer un centre d'accueil provisoire dans les installations militaires de la commune de Mollis (entièrement gérées par la Confédération), les autorités cantonales peuvent devenir les avocats de leurs communes lorsque la Confédération intervient directement sur le terrain communal. De l'autre côté, les cantons peuvent aussi chercher l'appui de la Confédération quand il s'agit d'attribuer des requérants à une commune "réticente". Dans la mesure où les cantons peuvent eux-mêmes être surchargés par la mise en œuvre de la politique d'asile (p. ex. problèmes de coordination entre la police cantonale des étrangers et l'ODR en matière de renvoi de requérants dans leurs pays d'origine), leur mécontentement face à la politique d'asile fédérale provoque des tensions avec la Confédération. Ainsi le responsable du service de l'asile du canton de Berne critiquait la politique fédérale en matière des réfugiés bosniaques de la manière suivante: "Der Bund schob den Kantonen den Schwarzen Peter zu. Es wurden Probleme an die Kantone delegiert, für die eigentlich der Bund zuständig wäre. Der Bund nimmt seine Verantwortung generell zu wenig wahr" (cité in: OSAR 1999: 99).

5.5.2 Conceptualisation

Les conflits entre cantons et Confédération ont beaucoup de similitudes avec ceux entre communes et cantons. Le principe des "föderalistische Schwarzpeterspiele" décrit par Bussmann s'applique également aux conflits entre autorités cantonales et fédérales. Toutefois, on observe que les cantons contestataires font preuve d'une dose de "courtoisie confédérale" plus élevée dans leur prise de position à l'encontre de la Confédération que les communes contestataires à l'égard de leurs cantons (et leurs communes voisines). Cette courtoisie relève très probablement du fait que les autorités cantonales se rendent plus compte du fait que toute demande à l'égard de la Confédération de baisser le nombre de requérants attribués au canton va susciter des réactions virulentes des autres cantons lesquels participent également aux efforts de prise en charge des réfugiés. Si toute demande de modification de la clef de répartition des requérants entre cantons telle qu'elle est définie dans l'OA1 est susceptible de déstabiliser tout le régime institutionnel de la politique d'asile suisse, le refus d'une commune

5. Opérationnalisation et définition des conflits

par rapport à l'accueil de requérants pose un problème politique qui peut être résolu dans un périmètre (local) relativement limité.

5.6 *Limites de l'approche*

La représentation des différents conflits à travers des *dyades de conflits* (interactions bilatérales conflictuelles) constitue un instrument analytique très utile pour notre analyse basée sur un *screening* des conflits sur dix ans. Les dyades ont le grand avantage de simplifier les interactions entre acteurs engagés dans un conflit et elles forcent l'observateur à identifier les opposants principaux. Toutefois, il faut garder à l'esprit que les dyades ne permettent pas i) une représentation dynamique des interactions conflictuelles et ne rendent pas compte ii) de l'issue ni iii) de l'intensité du conflit.⁵⁶

- i) La constellation des acteurs sociaux et institutionnels peut changer pendant un même conflit. Pour prendre un cas typique, un conflit local entre habitants de la commune s'opposant à l'établissement d'un nouveau centre pour requérants d'asile et les autorités communales (conflit 2) peut par la suite dépasser le "périmètre" communal (Knoepfel/Kissling-Näf 1993: 12) pour devenir un conflit multi-niveaux entre autorités communales devenues avocates des revendications de ses citoyens contestataires d'une part et autorités cantonales ou même fédérales d'autre part (conflit 3 et 4). Les autorités cantonales peuvent elles prendre position pour "leurs" communes quand celles-ci exigent moins de requérants d'asile en transmettant la demande du bas vers la sphère fédérale ou au contraire bloquer la pression communale en adoptant la position de la Confédération. Dans ces différents cas, la constellation des acteurs impliqués dans le conflit se complexifie et la représentation par dyades devient insuffisante.

⁵⁶ Selon Wälti (1999: 73) ce défaut concerne également le concept de *cycle de politique publique* pour lequel "la gestion de conflits constitue une "boîte noire" par laquelle l'interaction stratégique transite avant de produire un output quelconque".

5. Opérationnalisation et définition des conflits

- ii) Précisons également que notre analyse n'examine pas l'évolution d'un conflit lié à l'accueil des requérants. Par conséquent nous ne pouvons pas faire d'assertions quant à l'issue d'un conflit et donc ni savoir si la localisation a effectivement eu lieu ou si des négociations ou d'éventuels compromis ont forcé les acteurs à modifier leurs revendications. Une analyse orientée sur l'issue de conflits de localisation (variable à expliquer) pourrait mettre en perspective la capacité d'action des acteurs (Wälti 1999: 157) à travers une analyse des ressources (variable explicative) mobilisées par les acteurs impliqués (Knoepfel et al. 1999: 67ss). Une telle approche permettrait d'identifier les acteurs disposant d'un pouvoir de blocage dans le processus de localisation des requérants (gagnants) et ceux qui ne peuvent pas faire valoir leurs intérêts (perdants). En outre, l'analyse des ressources des politiques publiques permettrait également de faire des hypothèses et des observations relatives à la structure du conflit et aux conditions d'un arrangement coopératif entre les acteurs en conflit (Quirk 1989: 914).
- iii) Glasl (1992) a élaboré un modèle d'analyse de l'escalade des conflits qui nous semble fort intéressant. Conçu en premier lieu comme un instrument d'analyse et de travail pour l'intervention de parties tiers (médiateurs) dans un conflit se manifestant sur le niveau micro- (conflits interpersonnels) et meso-social (conflits organisationnels), ce modèle pourrait être appliqué à notre problématique dans le contexte d'une recherche comparative basée sur différentes études de cas. En effet, le grand mérite du modèle de l'escalade des conflits de Glasl réside dans une différenciation claire et opérationnelle des différentes phases d'un conflit⁵⁷, lesquelles prennent en considération les atti-

⁵⁷ Les neuf phases du modèle de l'escalade des conflits de Glasl sont: 1. *Verhärtung*, 2. *Polarisation und Debatte*, 3. *Taten statt Worte!*, 4. *Sorge um Image und Koalition*, 5. *Gesichtsverlust*, 6. *Drohstrategien*, 7. *Begrenzte Vernichtungsschläge*, 8. *Zersplitterung*, 9. *Gemeinsam in den Abgrund* (1992: 216-286).

5. Opérationnalisation et définition des conflits

tudes, perceptions et le comportement des acteurs ainsi que leurs interactions. Une autre approche basée sur une comparaison d'études de cas qui nous semble prometteuse pour notre problématique est celle choisie par Knoepfel et al. dans le contexte de la protection des sites marécageux, de la construction de lignes à haute tension et de routes de contournement (1997: 29-34) découpant les cas conflictuels dans des phases successives de mobilisation, de démobilisation et de stabilisation.

6 Observations: Screening des conflits (1990–1999)

6.1 Matériel empirique

Le matériel empirique permettant de repérer les différents conflits résultant de l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses qui se sont produits dans les années 1990 se base sur la *Chronologie der Flüchtlingspolitik* qui est publiée mensuellement par l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR) et la Stiftung Gertrud Kunz (1990-1999). Cette chronologie contient des résumés (entre 2 et 10 lignes) de tous les articles de presse traitant de la politique d'asile et des réfugiés parus dans la presse suisse pendant le dernier mois. Ainsi sont régulièrement passés en revue plus de 30 quotidiens (de la *Aargauer Zeitung* au *Walliser Bote*), une dizaine d'hebdomadaires (du *Il caffè* à la *Weltwoche*), diverses autres publications (comme *Der schweizerische Beobachter* ou la *Friedenszeitung*) et les agences de presse *Associated Press (AP)* et la *Schweizerische Depeschagentur (SDA)*. Le recours à la *Chronologie der Flüchtlingspolitik* et par conséquent à une méthode basée sur l'exploitation d'articles de presse se justifie en premier lieu par le fait qu'il s'agit d'un des seuls moyens pour saisir les conflits liés à l'accueil de requérants dans leur intégralité (dans le sens des différents conflits 1 à 4, et non pas dans le sens de tous les événements conflictuels). Alors que différentes administrations⁵⁸ disposent de statistiques par rapport aux attentats violents contre les centres d'accueil (conflits 1) et que des observateurs (p. ex. Stutz 1999) publient régulièrement des chronologies d'actes racistes commis par des suisses, des données solides et fiables prenant en compte les autres types de conflits esquissés auparavant (conflits 2 à 4) manquent cruellement. Ainsi, la lecture de la chronologie nous a permis de procéder à une exploitation empirique systématique de tous les types de conflits sur une période de dix ans (1990-1999). Précisons que le codage des conflits centrés sur les acteurs⁵⁹ ne se base *pas* sur un comptage du nombre d'articles parus rela-

⁵⁸ Selon le rapport sur l'extrême-droite en Suisse, commandé par l'ancien Conseiller fédéral du DFJP Arnold Koller, on compte 89 attentats contre des centres d'accueil pour requérants d'asile entre 1984 et 1993 (Gentile et al. 1995: 168).

⁵⁹ Voir chapitre 5.1.

6. Observations: Screening des conflits (1990-1999)

tant la naissance et le déroulement d'un conflit dans une commune, mais que l'identification des cas conflictuels est indépendante de l'intensité de couverture de la part de la presse. Ainsi, nous avons agrégé différents témoignages du même conflit dans la même rubrique. En outre, tous les conflits qui ont trait au renvoi de requérants d'asile dans leur pays d'origine et aux actes criminels ou violents commis par des requérants d'asile ne figurent pas dans notre répertoire des conflits.

Il est évident que des observations empiriques qui se fondent exclusivement sur l'exploitation d'articles de presse ne peuvent pas rendre compte de la totalité des phénomènes dont nous essayons d'expliquer la naissance et la distribution temporelle et géographique. Différents facteurs inhérents à la logique et au fonctionnement des médias biaisent notre répertoire des conflits liés à l'accueil des requérants d'asile. Ainsi, la fiabilité de la couverture d'événements liés à l'asile peut varier dans le temps⁶⁰ (selon le degré de politisation du moment) et dans l'espace (selon la région). Ainsi, si un conflit dans une commune X peut être médiatisé dans la presse locale à un moment donné, nous n'avons pas de garantie que ce même type de conflit sera également couvert par la presse dans la commune Y à un autre moment. La couverture médiatique des conflits est en outre soumise à la condition que les conflits et démarches contestataires s'expriment publiquement (conférence de presse, réunion d'acteurs concernés, discussion lors d'une assemblée générale etc.) ce qui n'est certainement pas toujours le cas.

6.2 *Sélection des conflits retenus*

Le codage des conflits à l'aide des articles de presse publiés dans la *Chronologie der Flüchtlingspolitik* se base sur divers critères de sélection qui ont guidé notre exploitation des données. Signalons trois critères de sélection de base qui doivent être – peu importe le type de conflit en question – remplis afin qu'un conflit

⁶⁰ Dans le contexte des actes violents xénophobes Armingeon (1995:44) note que la fiabilité des données dépend dans une grande mesure de l'attention accordée au phénomène par les médias et des critères guidant les reportages.

6. Observations: Screening des conflits (1990-1999)

d'accueil figure dans notre screening. *Premièrement*, ont uniquement été retenus les articles de presse identifiant les acteurs sociaux et institutionnels impliqués dans un conflit.⁶¹ *Deuxièmement*, ont uniquement été retenus les articles de presse qui nous donnent des informations quant à l'intentionnalité des acteurs impliqués dans un conflit. Ainsi, si une commune (conflit 3) signale aux autorités cantonales qu'elle n'a à un moment donné pas suffisamment de places d'accueil à disposition, une telle communication ne sera pas interprétée *a priori* comme une opposition communale à l'égard de l'accueil de requérants.⁶² *Troisièmement*, ont uniquement été retenus les articles de presse qui nous donnent des informations quant au lieu (géographique) dans lequel le conflit se déroule ou qui précisent dans quelle commune les requérants sont établis. Ce critère de sélection des conflits est essentiel dans la mesure où nous essayons d'avancer des explications quant à la distribution géographique des conflits. Les conflits doivent donc être *géographiquement localisables* pour figurer dans notre répertoire des conflits.

En ce qui concerne le *conflit 1* nous limitons nos observations à la violence qui peut être directement liée à la présence physique d'un centre d'accueil. Ne sont pas pris en considération les conflits qui se déroulent à l'intérieur d'un centre d'accueil entre requérants d'asile ni la violence entre requérants d'asile et citoyens suisses si celle-ci ne peut pas être attribuée à un centre d'accueil spécifique. Ainsi, pour prendre un exemple fictif, un conflit (physique) entre un requérant d'asile et des citoyens suisses dans un restaurant dans une commune X n'apparaît pas dans nos statistiques si la source ne spécifie pas explicitement qu'il s'agit d'un requérant établi dans la commune concernée. Des conflits violents "anonymes", c'est-à-dire des confrontations entre requérants d'asile et citoyens suisses dont nous ne savons pas où ils habitent sont donc exclus de la

⁶¹ Ce critère ne s'applique, pour des raisons évidentes, pas aux attentats violents contre des centres d'accueil vu que nous n'avons pas d'informations sur l'identité des auteurs de ces attentats.

⁶² Par contre si une commune fait valoir qu'elle n'a pas de places d'accueil à disposition et qu'elle considère qu'elle a "déjà accueillis assez de requérants", une telle prise de position figure dans notre screening comme un conflit 3.

6. Observations: Screening des conflits (1990-1999)

statistique.⁶³ De l'autre côté, un attentat contre un centre d'accueil figure tout de même dans notre screening si la structure d'accueil n'héberge pas de requérants au moment de l'attentat. Ce choix se justifie par le fait que des attentats "préventifs" visant la destruction d'un immeuble destiné à accueillir des requérants d'asile sont assez fréquents.

Par rapport au *conflit 2* il faut spécifier que la sélection des événements conflictuels ne prend en considération - comme c'est le cas pour les autres types de conflits - ni la durée ni l'intensité de l'opposition locale à l'égard de l'accueil et de l'établissement de requérants d'asile dans une commune. Ainsi, il y a en quelque sorte une égalité de valeur entre un bref conflit qui se manifeste lors d'une votation communale pour ou contre la construction d'une structure d'accueil pour requérants d'asile et une longue mobilisation contestataire d'habitants d'un quartier qui cherchent à empêcher la localisation de réfugiés à proximité de leur domicile.

En ce qui concerne les *conflits 3 et 4* nous avons suivi la règle suivante pour des conflits impliquant en même temps les trois niveaux institutionnels, c'est-à-dire autorités communales, cantonales et fédérales, dans un conflit d'accueil : les conflits qui opposent une commune au canton et à la Confédération (commune vs. canton + Confédération) ont été classés parmi les conflits 3 car nous considérons la dyade de conflit commune vs. canton comme étant prépondérante ; les conflits qui opposent une commune et un canton à la Confédération (commune + canton vs. Confédération) font partie des conflits 4 car nous considérons la dyade de conflit canton vs. Confédération comme étant prépondérante.

6.3 Nombre de conflits repérés entre 1990 et 1999

Le tableau suivant résume l'ensemble des conflits 1 à 4 que nous avons repérés et codifiés à l'aide de la *Chronologie der Flüchlingspolitik* sur une durée de dix

⁶³ p. ex. "Zum zweiten Mal innert weniger Wochen werden in Rapperswil SG Asylsuchende von Schweizern zusammengeschlagen. Etwa 20 Schweizer halten zwei Asylbewerber an, beschimpfen und schlagen sie" (*Tages-Anzeiger*, 1.2.1990).

6. Observations: Screening des conflits (1990-1999)

ans. Le nombre total des attentats violents contre des centres d'accueil (conflits 1) est de 75, le nombre total d'oppositions d'habitants contre l'accueil de requérants dans leur quartier ou commune (conflits 2) est de 91, le nombre de conflits entre autorités communales et cantonales (conflits 3) est de 41 et le nombre de conflits entre cantons et Confédération (conflits 4) est de 13 pour la durée étudiée. Le total de tous les conflits (N1) s'élève à 220, le total des conflits 1 à 3 (N2) à 207. Notre répertoire des conflits montre que les conflits 2, c'est-à-dire l'opposition d'habitants locaux à l'accueil de requérants d'asile sont les conflits les plus fréquents (41.4% pour N1; 44% pour N2) parmi les différents types de conflits que nous avons définis, suivis par les attentats violents contre des structures d'accueil (34.1% pour N1; 36.2% pour N2), les oppositions d'autorités communales à l'égard du canton (18.6% pour N1; 19.8% pour N2) et les conflits entre cantons et la Confédération (5.9% pour N1).

Tableau 5: La distribution annuelle des conflits 1 à 4 entre 1990 et 1999

	Conflit 1	Conflit 2	Conflit 3	Conflit 4	C 1 à 4 (=N1)	C 1 à 3 (=N2)
1990	8	15	8	4	35	31
1991	25	8	8	6	47	41
1992	12	2	2	0	16	16
1993	3	3	1	0	7	7
1994	6	3	0	0	9	9
1995	4	3	0	0	7	7
1996	6	3	2	0	11	11
1997	1	4	5	2	12	10
1998	2	9	11	1	23	22
1999	8	41	4	0	53	53
Total	75	91	41	13	220	207
en % N1=100	34.1	41.4	18.6	5.9		
en % N2=100	36.2	44	19.8			

6. Observations: Screening des conflits (1990-1999)

En plus de la date, du lieu, du type et du nombre d'acteurs impliqués dans le conflit et un résumé du conflit en question, notre codage des articles de presse de la *Chronologie der Flüchtlingspolitik* rend compte de différents éléments qui nous donnent des informations supplémentaires par rapport aux différents types de conflit. Ainsi, 70.7% ou 53 cas des 75 conflits 1 ont produit des dégâts matériels, 6.7% (soit cinq cas) ont été accompagnés de coups et blessures (*Körperverletzung*) et un attentat a provoqué la mort d'un requérant d'asile (1.3%) suite à un incendie. Les conflits 2 dont nous avons observé 91 cas entre 1990 et 1999 ont donné lieu à deux (2.2%) occurrences de dégâts matériels, à cinq décisions juridiques (5.5%) en relation avec l'opposition d'habitants locaux contre un centre d'accueil et ont aboutit à 14 (15.4%) votations sur la localisation d'un centre d'accueil dans la commune. Les conflits 3 dont nous avons observés 41 cas ont donné lieu à deux (4.9%) décisions juridiques et à 3 (7.3%) votations sur la localisation controversée d'un centre d'accueil. En outre, nous avons repéré neuf cas dans lesquels des partis politiques (communaux) se sont engagés dans les conflits 2, ce qui correspond à un pourcentage de 9.9% par rapport au total de ce type de conflit. Ces différents éléments supplémentaires nous montrent que les dégâts matériels sont fréquents parmi les attentats violents contre les centres d'accueil, alors que les coups et blessures constituent plutôt une exception. En ce qui concerne la participation des partis politiques, nous considérons que ceux-ci ne figurent *pas* parmi les acteurs principaux impliqués dans les conflits 2. On peut faire l'hypothèse que ceux-ci interviennent en premier lieu une fois que la mobilisation locale entre dans la phase institutionnelle du conflit (votations au sein de l'assemblée communale etc.)⁶⁴ tout en laissant la première phase de mobilisation (collecte de signatures, coordination au sein du quartier etc.) aux habitants locaux affectés par un centre d'accueil. *Summa summarum* on peut donc dire que les partis politiques en tant qu'acteurs locaux, à part certains partis d'extrême-droite tel que les Démocrates Suisses, ne jouent qu'un rôle marginal dans les conflits d'accueil qui se produisent dans les communes.

⁶⁴ Sur le rôle et l'impact des partis politiques locaux (communaux) voir Geser et al. (1994).

7 Discussion et définition des variables explicatives

Après avoir défini, conceptualisé et identifié les différents types de conflits 1 à 4 nous passons à la discussion et la définition des variables explicatives de l'émergence de ces conflits. Conformément à notre troisième question de recherche et à notre modèle de base des conditions d'émergence des conflits d'accueil⁶⁵, nous formulons quatre hypothèses censées expliquer la *distribution temporelle et géographique* des conflits sur une décennie. Dans la mesure où nous nous intéressons à une interprétation macrosociologique de la distribution et la fréquence des conflits, les variables explicatives cherchent à saisir plusieurs types de conflits à la fois. Tandis que la première variable explicative (pression migratoire) vise à expliquer la distribution temporelle, les trois autres variables explicatives (régime de mise en œuvre, attitude politique locale et type de commune) mettent en perspective la distribution géographique des conflits résultant de l'accueil des demandeurs d'asile dans les communes suisses.

7.1 Variable explicative "pression migratoire"

7.1.1 Discussion de la variable

Notre première variable explicative "pression migratoire" est une variable de situation qui cherche à expliquer la fréquence temporelle des conflits surgissant lors de l'accueil de requérants d'asile dans les communes. Par "pression migratoire" nous entendons le nombre de demandes d'asile déposées dans une période donnée. Cette variable rend compte du fait que le nombre de requérants d'asile arrivant en Suisse est soumis à des variations importantes dépendant des flux migratoires internationaux qui sont en dehors du contrôle des autorités suisses. Ainsi, la Suisse a assisté à un doublement des demandes d'asile entre 1990 et 1991 et, après une brève période de stabilisation des demandes que les autorités imputent à l'adoption des différents arrêtés fédéraux en la matière (Bundesamt für Flüchtlinge 1999b: 22), à un nouveau accroissement des demandes suite aux premiers conflits violents au Kosovo. La variable "pression

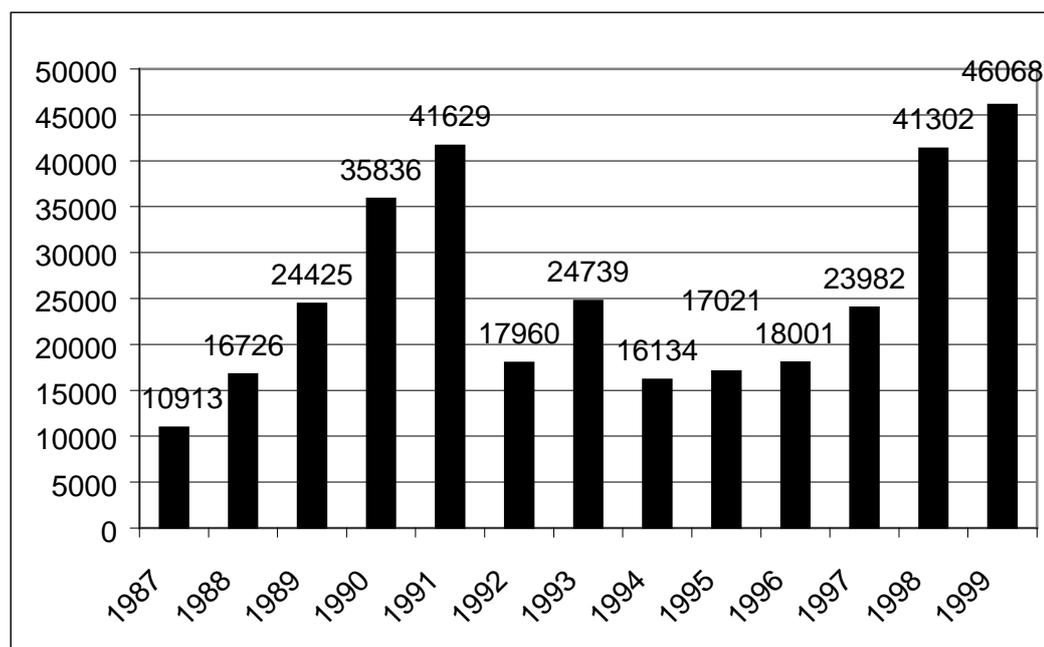
⁶⁵ Voir chapitre 4.3 et figure 2.

7. Discussion et définition des variables explicatives

migratoire" rend compte du fait que des événements internationaux (guerres civiles, épurations ethniques, affrontements violents, etc.) provoquant l'afflux d'un grand nombre de personnes tentant de se réfugier en Suisse et dans les autres pays d'Europe occidentale ont des impacts importants sur la politique et la situation intérieure: "Die Entwicklung von 1998 zeigt, wie schnell und einschneidend Ereignisse in anderen Ländern die Asylsituation in der Schweiz beeinflussen" (Bundesamt für Flüchtlinge 1999b: 23).

Dans de telles situations de grande pression migratoire, les problèmes et les conflits de mise en œuvre de la politique d'asile peuvent se multiplier considérablement. La nécessité de fournir des places d'accueil dans les centres cantonaux de premier accueil et les centres d'accueil des communes dans un laps de temps très limité pose des problèmes organisationnels aux agents de la mise en œuvre. En outre, le nombre accru de requérants établis dans les communes implique un plus grand nombre de groupes-cibles affectés et un accroissement des externalités négatives liées à la localisation des réfugiés. La Asyl-Organisation für den Kanton Zurich qui prenait en charge environ 80% des 6'600 requérants attribués au canton de Zurich en 1998 dans la première phase d'accueil résume dans son rapport d'activité: "In der ersten Phase hatte die Asyl-Organisation ihre Unterkunfts-kapazitäten von 1'300 auf 2'600 zu erhöhen. Die Zahl der Zentren von 13 auf 25. 120 neue Mitarbeitende mussten eingestellt werden. Dies bedingte zur besseren Bewältigung dieses Wachstums auch die Reorganisation in der Asyl-Organisation selber" (1999: 1). En ce qui concerne les réactions locales face à ce grand nombre de nouveaux requérants placés dans les communes, un collaborateur de la Asyl-Organisation für den Kanton Zürich remarque: "Wir hatten zuwenig Betten für die täglich rund 50 Personen, die in unseren Kanton überwiesen wurden. Wir wurden relativ stark davon abhängig, wie viel Asyl Suchende von den Durchgangszentren in die Zürcher Gemeinden platziert werden konnten, um wieder Plätze in den Zentren frei zu bekommen. In dieser kurzen Zeit war es vielen Gemeinden nicht möglich, so viele neue Plätze zu schaffen. Es brauchte von Seiten des Kantons Zwangszuweisungen, weil gewisse Gemeinden nicht bereit waren, einen höheren Prozentsatz Asyl Suchender aufzunehmen" (Asyl-Organisation für den Kanton Zürich 1999: 11).

Figure 3: Nombre annuel de demandes d'asile déposées en Suisse entre 1987 et 1999



Source: Bundesamt für Flüchtlinge 2000a.

7.1.2 Hypothèse 1: Pression migratoire

La variable explicative "pression migratoire" est opérationnalisée à l'aide des statistiques (Bundesamt für Flüchtlinge 2000a) officielles indiquant le nombre mensuel de demandes d'asile. En ce qui concerne les variables à expliquer nous postulons que la distribution temporelle de tous les conflits (Σ conflits 1 à 4) est déterminée par le nombre de requérants d'asile qui sont accueillis en Suisse. Si notre hypothèse ne spécifie pas quel type de conflits se produit d'avantage lorsque la "pression migratoire" augmente, nous analyserons statistiquement la force et la nature de la causalité entre d'un côté, le nombre de demandes d'asile et les types de conflits 1, 2 et 3 et de l'autre, le nombre de demandes d'asile et l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 4). Vu le petit nombre de conflits entre cantons et Confédération (13 cas entre 1990 et 1999) nous renonçons à un test sé-

7. Discussion et définition des variables explicatives

paré pour le conflit 4, lequel sera pris en considération lors du test de l'ensemble des conflits. Si nous expliquons la fréquence temporelle de tous les conflits sur la base du nombre de requérants d'asile, cette hypothèse ne postule pourtant pas qu'il existe un lien mécanique entre le nombre de demandes et l'émergence des conflits 1 à 4.

Hypothèse 1: Plus la pression migratoire du moment s'accroît, plus les conflits 1, 2 et 3 et l'ensemble des conflits 1 à 4 liés à l'accueil des requérants d'asile se produisent.

H 1.1 *Plus de demandes d'asile => plus de conflits 1*

H 1.2 *Plus de demandes d'asile => plus de conflits 2*

H 1.3 *Plus de demandes d'asile => plus de conflits 3*

H 1.4 *Plus de demandes d'asile => plus de conflits Σ conflits 1 à 4*

7.2. Variable explicative "régime de mise en œuvre"

7.2.1 Discussion de la variable

Notre deuxième variable explicative s'intéresse à l'impact des différents arrangements ou "régimes de mise en œuvre"⁶⁶ de la politique d'asile sur l'émergence de conflits. Dans la mesure où les constellations des agents de mise en œuvre responsables pour l'organisation de l'accueil des requérants d'asile varient considérablement d'un canton à l'autre (mais aussi d'une commune à l'autre), nous postulons qu'un certain type de régime de mise en œuvre est plus susceptible qu'un autre de produire (ou de ne pas prévenir) des conflits liés à l'accueil de requérants d'asile tel que défini auparavant. En effet, l'observateur de la mise en œuvre est confronté à une très grande diversité de régimes cantonaux

⁶⁶ Par "régime de mise en œuvre" nous entendons la constellation cantonale des agents (sociaux et institutionnels) de mise en œuvre.

7. Discussion et définition des variables explicatives

d'assistance, d'hébergement et d'occupation des demandeurs d'asile, diversité qui s'explique par l'autonomie organisationnelle et financière⁶⁷ dont jouissent les cantons et les communes dans le domaine de la mise en œuvre de l'assistance sociale (Geser 1999: 459). Ainsi, les cantons "n'ont donc pas de marge de manœuvre quant à l'acceptation et l'exécution des tâches qui subsidiairement leur sont imposées par le niveau fédéral, mais conservent cette marge de manœuvre pour ce qui est des modalités de la mise en œuvre" (Parini en publication). Ainsi, la structure de l'aide sociale accordée aux requérants et marquée par le fédéralisme, lequel explique les importantes variations cantonales concernant les conditions d'octroi et le montant des prestations" (Cunha/Vez 1997: 195).

Pendant que certains cantons assument toute l'organisation de l'assistance et de l'hébergement des requérants d'asile, c'est-à-dire à la fois pendant la première phase d'accueil dans des logements collectifs⁶⁸, que dans la deuxième phase dans des logements individuels, d'autres délèguent une partie ou tout l'accueil à des organismes indépendants (œuvres d'entraide, fondations financées par le canton, etc.)⁶⁹ ou aux communes (Groupe Management Public 1999: 2). Par la délégation de la première et/ou deuxième phase à des organismes indépendants et/ou aux communes, la diversité des régimes de mise en œuvre devient tellement complexe que peu d'acteurs gardent une vue d'ensemble sur la mise en œuvre de la politique d'asile suisse.⁷⁰ Un survol des 26 régimes cantonaux de mise en œuvre, respectivement des acteurs impliqués dans l'accueil des requérants d'asile, illustre la grande variété des constellations d'acteurs responsables

⁶⁷ La fixation et l'octroi des prestations d'assistance pour les réfugiés, personnes à protéger et les requérants d'asile sont régis par le droit cantonal (art. 3 OA2).

⁶⁸ Les logements collectifs sont définis par l'art. 33 al 1 de l'OA2 comme des locaux ou des établissements gérés de manière professionnelle (hôtels, pensions, homes etc.) dans lesquels les autorités cantonales "hébergent au minimum dix requérants d'asile selon des principes communautaires" (Groupe Management Public 1999: 68).

⁶⁹ Le canton peut déléguer tout ou partie de l'assistance des groupes de personnes réglementés par le droit d'asile à des tiers, et notamment aux œuvres d'entraide (art. 80 al. 1 LAsi).

⁷⁰ A ce propos Kissling-Näf et Wälti (1999: 657) remarquent que "Die sich aus dem parastaatlichen Vollzug ergebenden Akteurkonstellationen sind oft hochkomplex und für die Betroffenen schwer durchschaubar".

7. Discussion et définition des variables explicatives

pour l'accueil (voir tableau en annexe).⁷¹ Les populations prises en charge sont en premier lieu les requérants d'asile, mais également les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés de la violence. Les quatre centres d'enregistrement de Bâle (BS), Genève (GE), Chiasso (TI) et Kreuzlingen (TG) et le centre de transit de Altstätten (SG) qui sont gérés directement par la Confédération ne sont pas considérés.

Du point de vue institutionnel, la formation du régime cantonal de mise en œuvre dépend en premier lieu de la législation sociale cantonale en place, laquelle fixe la répartition des tâches en matière d'assistance sociale entre le canton et les communes⁷². Citons à titre d'exemple la loi sur l'assistance sociale du canton de Lucerne (*Sozialhilfegesetz*) qui donne une compétence en matière d'assistance et d'aide sociale quasi exclusive aux autorités cantonales. Dans la mesure où le domaine de l'asile fait partie de cette loi, le canton de Lucerne est responsable pour toute la durée de la présence des requérants sur son territoire. Appenzell Rhodé Intérieure, Bâle, Genève et le Tessin sont les autres cantons ne connaissant pas de compétence communale en matière d'assistance sociale (Geser 1999: 459). A part la législation sociale cantonale, d'autres raisons existent pour lesquelles un canton adopte un régime qui exclut les communes de la prise en charge des requérants d'asile.⁷³

Une mise en œuvre exclusivement cantonale peut être motivée par la situation géographique périphérique et les capacités administratives limitées des petites communes (rurales pour la plus part), comme c'est le cas pour une grande partie des communes de Suisse centrale qui ne participent qu'indirectement à l'accueil des demandeurs d'asile (principalement en apportant un soutien à la recherche de structures d'accueil appropriées). Dans le canton d'Uri, les communes ne

⁷¹ Pour une première énumération et conceptualisation des facteurs géographiques/démographiques, sociaux/idéologiques, économiques et politiques qui influencent l'adoption d'un régime de mise en œuvre plutôt qu'un autre voir Groupe Management Public (2000: 154-156).

⁷² Pour un survol de l'organisation du système d'assistance sociale dans les communes alémaniques voir Stremlow (1997).

⁷³ Le paragraphe suivant se base sur les entretiens que nous avons menés avec les responsables des différents offices cantonaux s'occupent de l'accueil des requérants d'asile.

7. Discussion et définition des variables explicatives

participent pas du tout à la mise en œuvre du fait que c'est à la Croix-Rouge Suisse qu'échoit la tâche de s'occuper de l'ensemble de l'accueil des requérants alors que l'autorité cantonale responsable (*Amt für Soziales*) met la structure d'accueil à disposition. Il est également intéressant de citer l'exemple du canton des Grisons dans lequel, jusqu'à récemment (1995), un modèle avec une seule phase d'accueil était en place. Ce modèle a posé de grands problèmes organisationnels résultant à la fois de la situation périphérique de certaines communes et de la clef de répartition cantonale qui distribuait les requérants de manière strictement proportionnelle à la taille des populations communales. Aujourd'hui, le canton des Grisons dispose d'un système en deux phases d'accueil et toute la mise en œuvre est gérée de manière centralisée par la *Asylorganisation (Kantonales Sozialamt)* basée à Coire avec des offices régionaux dans tout le canton.

La centralisation de la prise en charge des requérants en mains cantonales peut également être motivée par des raisons financières et la volonté d'éviter un ensemble de structures d'accueil non-flexibles par rapport à une demande qui elle varie fortement selon la "pression migratoire" du moment. C'est pour cette raison que le canton de Bâle Campagne - dans lequel les communes sont en principe entièrement responsables pour la mise en œuvre - a déchargé ses communes de l'obligation d'organiser la prise en charge des requérants. Les cantons de Schaffhouse et de Thurgovie par contre gèrent des centres d'accueil supplémentaires dans la deuxième phase d'accueil seulement afin de décharger leurs communes. Dans le canton de Schaffhouse, seules les communes avec plus de 500 habitants sont obligées d'accueillir des requérants. Le canton de Saint-Gall a décidé récemment de décharger les communes en créant des centres d'accueil cantonaux qui hébergent les demandeurs d'asile pendant une année avant que ceux-ci ne soient distribués parmi les communes. Le Conseil d'Etat saint-gallois justifie cette politique de la manière suivante: "Die Gemeinden wurden damit von einer Aufgabe befreit, die viele Spannungen mit sich gebracht hat. Gleichzeitig trägt St. Gallen mit dieser Politik dazu bei, dass die Attraktivität unseres Landes bei Asylbewerbern nicht weiter steigt. Denn das erste Betreuungsjahr soll der Abklärung des Asylstatus dienen und nicht der Integration, die bei einem negativen Entscheid zu menschlichen Härtefällen führt" (Kanton St. Gallen 2000). Ces différents exemples montrent qu'une centralisation de l'accueil des requérants d'asile par laquelle les autorités cantonales visent à décharger leurs communes

7. Discussion et définition des variables explicatives

d'une tâche qui pose souvent des problèmes aux communes s'est progressivement mise en place.

Pourtant la centralisation de l'accueil des réfugiés n'implique pas nécessairement que les autorités cantonales se chargent elles-mêmes de la mise en œuvre, celles-ci pouvant "centraliser" la mise en œuvre par le moyen d'un mandat de prestation confié à une œuvre d'entraide. Notre survol des différents régimes de mise en œuvre illustre le rôle important que jouent les œuvres d'entraide, ainsi que d'autres organismes indépendants auxquels les cantons délèguent la gestion de l'accueil des requérants d'asile. Du côté des œuvres d'entraide, Caritas Suisse (voir Caritas Schweiz 1997-2000) est responsable de la première phase d'accueil dans les cantons de Lucerne (la deuxième phase incombe à la section lucernoise de Caritas), de Soleure et de Schwyz et de l'intégralité de l'accueil dans le canton d'Obwald. La Croix-Rouge Suisse s'occupe de la première phase d'accueil dans les cantons de Glaris et du Tessin et des deux phases d'accueil dans les cantons de Fribourg (voir Schweizerisches Rotes Kreuz – Sektion Freiburg 1999 et 2000) et Uri. L'œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) organise la prise en charge des requérants dans la deuxième phase d'accueil au Tessin et la fondation Peregrina (voir Peregrina-Stiftung Frauenfeld 2000), qui regroupe les églises catholiques et protestantes de la région, s'occupe de la première phase d'accueil dans le canton de Thurgovie (voir aussi Groupe Management Public 1999: 22). A part les œuvres d'entraide, plusieurs cantons délèguent l'accueil des requérants à des associations ou fondations de droit privé qui ont été souvent créées par les autorités cantonales avec pour seul objectif de prendre en charge les requérants d'asile (*government by proxy*). Trois cantons romands ont opté pour ce type d'organisation de l'accueil. Dans le canton de Genève l'Association genevoise de centre d'accueil pour candidats à l'asile (AGECAS) organise la première phase d'accueil, dans le canton du Jura, l'Association jurassienne d'accueil des demandeurs d'asile (AJADA) (voir AJADA 1999) s'occupe des deux phases d'accueil et dans le canton de Vaud, la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS) (voir FAREAS 1999) est responsable pour les deux phases d'accueil. De plus, plusieurs cantons tels que Bâle Campagne ou Berne délèguent une partie de l'accueil à des sociétés privées. Du point de vue de la marge de manœuvre accordée aux exécutants, Parini (en publication) constate que celle-ci est d'autant plus grande que l'organisation est liée

7. Discussion et définition des variables explicatives

à l'administration cantonale ou communale, alors que les œuvres d'entraide sont soumises à un contrôle financier et opérationnel plus stricte.

En se basant sur une étude comparative des prestations d'assistance accordées aux requérants d'asile dans six cantons et cinq communes suisses, Parini (Groupe Management Public 1999: 151 ss) distingue trois différents types d'organisation de mise en œuvre qui sont i) les cantons dans lesquels toute l'organisation de l'assistance est gérée par le canton, ii) les cantons déléguant la première phase de l'accueil à un organisme indépendant et iii) les cantons déléguant la deuxième phase aux communes. Selon notre survol (voir tableau en annexe) la catégorisation des cantons en fonction de leur type d'organisation se présente de la manière suivante.

Tableau 6: Catégorisation des cantons selon le type d'organisation de la mise en œuvre

	Cantons
1 ^{ère} et 2 ^{ème} phase d'accueil gérées par canton	AI, AR, BS, GR, NE, NW, SH, VS, ZG
1 ^{ère} phase d'accueil déléguée à un organisme indépendant	BE, FR, GE, GL, JU, LU, OW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZH
2 ^{ème} phase d'accueil déléguée aux communes	AG, BE, GL, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH

Le tableau 6 révèle les inconvénients de cette catégorisation, en ce qu'elle met en lumière le fait qu'un même canton peut à la fois déléguer la première phase d'accueil à un organisme indépendant (œuvres d'entraide, associations ou fondations de droit privé etc.) et la deuxième phase à ses communes. Tel est le cas pour les cantons de Berne, Glaris, Soleure, Schwyz, Thurgovie et Zurich. En outre, il existe des cantons comme Schaffhouse ou Zoug dans lesquels la deuxième phase d'accueil est gérée conjointement par les autorités cantonales et communales.

7.2.2 Hypothèse 2: Régime de mise en œuvre

En partant du constat que les arrangements politico-administratifs ont des impacts sur les résultats de la mise en œuvre des politiques publiques (Kissling-Näf/Wälti 1999: 655) nous postulons que les régimes (cantonaux) de mise en œuvre de la politiques d'asile ont des impacts inégaux sur la conflictualité locale de la mise en œuvre. Le survol et la discussion des 26 régimes ont mis en exergue l'existence de différents types d'organisations (selon Groupe Management Public 1999) de la mise en œuvre, lesquels seront opérationnaliser et mis en relation avec des types de conflits spécifiques dans le présent chapitre.

Si on peut argumenter que la centralisation cantonale "éloigne" d'avantage les agents de mise en œuvre du territoire local, la participation des communes à la mise en œuvre augmente par contre le risque que les acteurs politico-administratifs communaux soient "capturés" (*state capture*) par des groupes-cibles hostiles à la présence de requérants d'asile dans leur quartier ou commune. En ce qui concerne les politiques publiques à incidence spatiale, Horber-Papazian (1992:35) constate que "la proximité des agents de mise en œuvre favorise une adaptation de la norme aux besoins de la population". Dans le contexte de l'accueil des requérants d'asile la prise en compte des besoins de la population locale par les agents communaux de mise en œuvre est plutôt susceptible de *renforcer* les inégalités et les conflits socio-spatiaux qui peuvent se produire lors de la localisation des demandeurs d'asile. Dans ce même contexte des politiques publiques à incidence spatiale, Terribilini (1999) montre qu'une mise en œuvre cantonale constitue une certaine garantie que les effets socio-spatiaux discriminatoires soient répartis de manière plus égalitaire que si des acteurs locaux sont capables de s'appropriier la politique publique en question. Ainsi, une centralisation des tâches liées à l'accueil des requérants d'asile permet aux responsables cantonaux⁷⁴ de garder une meilleure vision globale des différentes étapes de l'accueil, d'exercer un contrôle vertical optimal et de procéder à un ciblage et une allocation plus efficaces des ressources à disposition (Groupe Management Public 1999: 151; Parini en publication). Contrairement à

⁷⁴ La délégation de la première ou des deux phases d'accueil à un organisme indépendant correspond également à ce cas de figure.

7. Discussion et définition des variables explicatives

des communes dotées de peu de ressources administratives, les autorités cantonales peuvent piloter l'accueil des requérants de manière beaucoup plus professionnelle. La citation suivante illustre l'avantage d'un régime de mise en œuvre centralisé excluant largement les communes de l'organisation de l'assistance et de l'hébergement des requérants: "Der Vorsteher des Bündner Sozialamtes, Andrea Ferroni, glaubt, dass die Probleme mit Asylsuchenden in den übrigen Ostschweizer Kantonen hausgemacht sind, weil diese Kantone die Unterbringung ganz oder teilweise an die Gemeinden delegierten. Das Beispiel Graubünden zeige, dass ein Kanton eher eine professionelle Struktur aufbauen könne und über mehr Mittel verfüge, Liegenschaften zu mieten".⁷⁵

En ce qui concerne opérationnalisation de la variable "régime de mise en œuvre" nous ne distinguons pas entre la première et la deuxième phase d'accueil vu que nous analysons à la fois les conflits surgissant dans la première et la deuxième phase de mise en œuvre et que ce critère est difficilement applicable pour une classification cohérente des types d'organisation de mise en œuvre (voir tableau 6). Nous avons constaté que ce problème de classification existe également pour le critère "délégation de la mise en œuvre" à des organismes indépendants. Par conséquent, notre variable "régime de mise en œuvre" se fonde sur un indicateur dichotomique qui rend compte de la participation ou de l'absence des communes dans le régime de mise en œuvre de l'accueil. Nous distinguons entre i) un régime de mise en œuvre dans lequel les communes participent à l'accueil des requérants (*régime I*) et ii) un régime de mise en œuvre dans lequel les communes sont absentes des processus d'accueil des requérants (*régime II*).⁷⁶

A la lumière de la littérature et en conformité avec la discussion de notre variable "régime de mise en œuvre", nous postulons que l'opposition d'habitants locaux à

⁷⁵ *Bündner Tagblatt*, 17.1.1991.

⁷⁶ Cette classification des arrangements politico-administratifs constitue une représentation très simplifiée de la réalité de la mise en œuvre car i) les communes de cantons exécutant (ou déléguant) à la fois la première et la deuxième phase d'accueil participent également indirectement à l'accueil des requérants par le fait qu'elles sont obligées de coopérer avec les autorités cantonales (p. ex. recherche de locaux appropriés) et ii) le degré d'indépendance des communes en matière de mise en œuvre durant la deuxième phase de l'accueil varie considérablement (Groupe Management Public 1999: 152-153).

7. Discussion et définition des variables explicatives

l'égard de la localisation de requérants d'asile (conflit 2) et les conflits entre communes et cantons (conflits 3) émergent plus fréquemment dans les communes qui participent à la mise en œuvre de l'accueil des requérants d'asile (*régime I*) que dans les communes qui ne participent pas à la prise en charge des requérant (*régime II*). Dans la mesure où nous essayons de rendre compte de l'impact des régimes de mise en œuvre sur la distribution géographique des conflits d'accueil, les conflits 1 et 4 ne sont pas concernés par notre hypothèse. Ce choix se justifie par le fait que les attentats contre des centres d'accueil (conflits 1) ne peuvent pas directement être mis en relation avec le régime de mise en œuvre en question et que les conflits entre cantons et Confédération (conflits 4) ne relèvent pas du régime cantonal de mise en œuvre.

Hypothèse 2: Les cantons caractérisés par un régime de mise en œuvre déléguant une partie de l'accueil des requérants d'asile aux communes (régime I) ont plus de conflits de type 2 et 3 que les cantons dans lesquels les communes sont absentes de la mise en œuvre (régime II).

H 2.1 *Conflits 2 ds cantons de régime I > conflits 2 ds cantons de régime II*

H 2.2 *Conflits 3 ds cantons de régime I > conflits 3 ds cantons de régime II*

H 2.3 *Σ conflits 2 et 3 ds cantons de régime I > Σ conflits 2 et 3 ds cantons de régime II*

7.3 Variable explicative "attitude politique locale"

7.3.1 Discussion de la variable

Notre troisième variable explicative "attitude politique locale" rend compte de l'attitude politique des habitants d'une commune dans laquelle un conflit résultant de l'accueil des requérants d'asile se produit. Nous postulons que l'émergence

7. Discussion et définition des variables explicatives

des différents types de conflits dépend entre autre de l'acceptabilité de la présence des réfugiés sur le territoire communal, laquelle est largement déterminée par l'attitude des habitants face aux demandeurs d'asile et à la politique d'asile en général. La littérature par rapport aux conflits et déficits de mise en œuvre⁷⁷ rend compte de l'importance des dimensions normatives et cognitives déterminant les relations et les dynamiques (conflictuelles ou coopératives) entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Par rapport à notre questionnement, nous postulons que plus les populations locales se caractérisent par une attitude hostile face aux requérants, plus ils sont susceptibles de percevoir l'établissement de ces derniers dans la commune comme un risque ou une perte de la qualité de la vie et par conséquent ont plus tendance à se mobiliser contre les bénéficiaires finaux.

L'attitude politique locale devient ainsi un facteur explicatif pour les conflits 2 (mobilisation d'habitants locaux) et dans une moindre mesure pour les conflits 1 (attentats violents contre des centres d'accueil). Toutefois, si on fait l'hypothèse que les auteurs d'attentats violents contre des structures d'accueil pour requérants d'asile peuvent être encouragés par une attitude hostile (diffuse) de la part des habitants locaux, la variable "attitude politique locale" mérite d'être testée en ce qui concerne l'émergence de conflits de type 1. En outre, l'attitude des groupes-cibles à l'égard des requérants d'asile n'est pas sans incidence sur celle des autorités politico-administratives, comme le démontrent les recherches sur l'octroi cantonal de permis de travail aux requérants (Spöndli et al. 1998), ainsi que sur les différents taux de reconnaissance de demandes d'asile (Holzer et al. 2000). Schneider (1998: 66) constate: "So zeigt sich (...) unter anderem, dass in Kantonen mit einer latent asylfeindlichen Grundeinstellung die Chancen zur Gutheissung eines Gesuches gering sind, wenn diese Stände gleichzeitig einen hohen Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung aufweisen". Ainsi, notre troisième variable stipule que les conflits 1 (attentats violents contre centres d'accueil), 2 (opposition d'habitants locaux) et 3 (communes vs. Cantons) se produisent d'avantage dans des communes dont les habitants se caractérisent par une attitude hostile à l'égard des demandeurs d'asile.

⁷⁷ Voir chapitres 4.2.1.2 et 4.2.1.3.

7.3.2 Hypothèse 3 : Attitude politique locale

La variable explicative "attitude politique locale" est opérationnalisée à l'aide des résultats du vote des communes lors de la votation sur l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" du 1^{er} décembre 1996, initiative refusée de justesse avec 53.6% des votes (voir Bundesamt für Statistik 1997 et Frossard/Hagmann 2000). Lancée par l'UDC en 1992 après la première grande vague de réfugiés arrivant en Suisse dans les années 1990, cette initiative avait pour objectif "de décourager les étrangers qui cherchent un emploi et qui sont entrés clandestinement en Suisse de demander l'asile dans notre pays" (Conseil fédéral 1996). L'initiative proposait i) de ne pas entrer en matière sur toute demande d'asile d'une personne entrée clandestinement en Suisse (ce qui correspond en réalité à la grande majorité des personnes cherchant l'asile en Suisse), ii) que les requérants d'asile perdent leur droit d'entrer en Suisse pendant la durée de la procédure d'asile, iii) une interdiction généralisée de poursuivre une activité lucrative pendant la durée de la procédure et iv) une limitation drastique des droits de recours dont bénéficient les candidats à l'asile. Si l'initiative a été en fin de compte rejetée par le corps électoral suisse, elle a toutefois exercé une pression politique sur le Parlement et le Conseil fédéral au milieu des années 1990 en faveur de l'adoption de mesures plus restrictives quant à la procédure d'asile et à l'octroi de permis de séjour pour les demandeurs d'asile. Sur le plan politique, la votation sur l'initiative "contre l'immigration clandestine" a permis à une large partie de la population d'exprimer son mécontentement à l'égard des requérants d'asile et aux développements récents de la politique d'asile.

Les résultats communaux de la votation (voir Bundesamt für Statistik 1997) se prêtent donc bien pour mesurer l'attitude politique locale des habitants à l'égard des requérants d'asile. A la fois Holzer et al. (2000 et en publication) et Spörndli et al. (1998) utilisent également cet indicateur pour rendre compte de l'attitude des autorités cantonales par rapport aux réfugiés en ce qui concerne l'explication des différents taux cantonaux de reconnaissance des demandes d'asile et par rapport aux permis de travail accordés. Les résultats de la votation nous permettent de mettre en relation une attitude politique locale plutôt hostile ou plutôt favorable à l'égard des requérants d'asile avec les différents types de conflits observés. Pour faciliter l'analyse, nous postulons que les communes ayant accepté

7. Discussion et définition des variables explicatives

l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" se caractérisent par une population locale majoritairement hostile à l'égard des demandeurs d'asile alors que les communes ayant refusé l'initiative peuvent être associées à une population locale majoritairement favorable (ou indifférente) à l'égard des demandeurs d'asile. Ainsi, notre troisième hypothèse postule que les attentats violents contre des centres d'accueil (conflits 1), les oppositions d'habitants locaux contre la localisation de requérants d'asile dans la commune (conflits 2) et les conflits entre communes et cantons (conflits 3) se produisent d'avantage dans les communes ayant voté en faveur de l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" (*communes I*) que dans les communes ayant rejeté l'initiative (*communes II*). Les conflits 4 ne sont pas concernés par notre troisième hypothèse dans la mesure où les oppositions entre cantons et la Confédération ne peuvent pas être directement mises en relation avec l'attitude des habitants d'une commune touchée par un conflit.

Hypothèse 3: Les conflits 1, 2 et 3 se produisent d'avantage dans les communes avec une population caractérisée par une attitude politique hostile à l'égard des requérants d'asile (*communes I*) que dans les communes avec une population caractérisée par une attitude favorable (ou indifférente) à l'égard des requérants d'asile (*communes II*).

H 3.1 $\Sigma \text{ conflits } 1 \text{ dans communes } I > \Sigma \text{ conflits } 1 \text{ dans communes } II$

H 3.2 $\Sigma \text{ conflits } 2 \text{ dans communes } I > \Sigma \text{ conflits } 2 \text{ dans communes } II$

H 3.3 $\Sigma \text{ conflits } 3 \text{ dans communes } I > \Sigma \text{ conflits } 3 \text{ dans communes } II$

H 3.4 $\Sigma \text{ conflits } 1 \text{ à } 3 \text{ dans communes } I > \Sigma \text{ conflits } 1 \text{ à } 3 \text{ dans communes } II$

7.4 Variable explicative "type de commune"

7.4.1 Discussion de la variable

Notre quatrième variable explicative que nous avons intitulé "type de commune" est une variable de structure cherchant à expliquer la distribution géographique des conflits en fonction des caractéristiques structurelles des communes dans lesquelles ces conflits se produisent. Nous nous intéressons donc de savoir i) quel type de commune, c'est-à-dire quel ensemble de caractéristiques communales structurelles, peut être mis en relation avec quels types de conflits et ii) dans quelle mesure on peut affirmer que les conflits ont tendance à s'accumuler dans un type de commune plutôt que dans un autre. Comme les cantons, les communes suisses sont caractérisées par une grande diversité. Terribilini (1999: 23) résume la spécialisation et la différenciation des communes selon leurs orientations socio-économiques de la manière suivante: "C'est ainsi que les zones métropolitaines semblent concentrer les activités tertiaires alors que les activités secondaires et primaires se situent dans des communes plus éloignées des centres. La structure socioprofessionnelle et le niveau de formation suivent étroitement cette distribution. Ainsi, les zones urbaines comptent une très forte représentation d'employés, de cadres et de professions libérales fortement scolarisés alors que dans les villes de petites tailles (et *a fortiori* les communes rurales) ouvriers, artisans et paysans dont la formation est inférieure à la moyenne sont surreprésentés".

Cette différenciation des communes et de leurs habitants se reflète également dans les processus de mise en œuvre, dans la mesure où les attitudes et les représentations sociales des groupes-cibles varient selon les conditions socio-économiques, politiques, culturelles, démographiques etc. de la commune (ré-

7. Discussion et définition des variables explicatives

gion) en question. Dans une approche sociologique portant sur les styles de vie⁷⁸ des Suisses et leurs attitudes et représentations par rapport aux étrangers Bösch (1997a) conclut: "Die ablehnendsten Einstellungen gegenüber von AusländerInnen finden wir im traditionalistisch-ruralen und im konservativ-patriotischen Stil" (Bösch 1997a: 81). Ce constat vaut également pour l'attitude des personnes caractérisées par ce style de vie par rapport aux requérants d'asile vu que 57% des Suisses classés dans le style de vie traditionnaliste-rural - dont 75% vivent dans des régions rurales - déclarent être en faveur d'une réduction drastique du nombre de demandeurs d'asile arrivant en Suisse chaque année (Bösch 1997a: 86; Bösch 1997b: 107). La différence entre, pour simplifier, les populations rurales et les populations urbaines quant à la présence d'étrangers (et de requérants d'asile en particulier) en Suisse a également pu être observée par rapport à la distribution géographique des attentats violents contre centres d'accueil (conflits 1). "Die Urbanisierung hat offenbar auf rechtsradikale Gewalt (...) eine negative Wirkung; die grossen Städte waren weitgehend von der Gewaltwelle gegen Asylbewerberheime verschont geblieben" (Gentile et al. 1995: 170). De même, des études comparatives parmi les pays membres de l'UE montrent que le potentiel d'extrême-droite est proportionnellement plus grand dans les régions rurales, parmi les personnes avec une formation scolaire inférieure, parmi les retraités et les personnes disposant d'un revenu inférieur (Armingeon 1995: 48). En ce qui concerne la Suisse, Armingeon (1995: 48) constate: "Rechtsextreme in der Schweiz sind besonders häufig vertreten unter den Selbständigen, den Landwirten, den Pensionären, den über 60jährigen, den Landbewohnerinnen,

⁷⁸ Bösch (1997a: 57-71) définit les groupes sociaux caractérisés par un même style de vie à travers les dimensions "ressources" (domicile, niveau d'éducation, âge, revenu), "expressives" (emploi, type de travail, position hiérarchique occupée dans le monde du travail), "interactives" (type de ménage, enfants), "évaluatives" (position politique, matérialisme, valeur accordée au Streben nach Selbsterfüllung, religion, tolérance à l'égard d'autres styles de vie, position par rapport à l'encouragement de l'égalité des sexes par l'Etat, position par rapport à la nécessité d'institutions étatiques permettant aux femmes de travailler, valeur accordée aux enfants/famille) et "cognitives" (perception du monde en tant que complexe et opaque, perte de l'identité nationale). Les cinq groupes de style de vie (Lebensstilgruppen) ainsi construits sont: *traditionalistisch-rural* (31%), *konservativ-patriotisch* (21%), *bürgerlich-mittelständisch* (17%), *individualistisch-modernistisch* (22%) et *alternativ-postmodernistisch* (9%).

7. Discussion et définition des variables explicatives

den Personen mit geringem Bildungsabschluss, den Männern – und den Romands und den Tessinerinnen".

Un autre indicateur pour les différences d'attitude entre populations rurales et urbaines à l'égard des requérants d'asile est fourni par l'analyse du comportement de vote des communes suisses lors de la votation sur l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine". Dans son analyse du comportement de vote des communes suisses l'Office fédéral de la statistique précise: "Die weitere Differenzierung der Einteilung in städtische und ländliche Gemeinden zeigt, dass innerhalb des städtischen Raums die Initiative hauptsächlich von grossen Zentrumsgemeinden und deren Einzugsgebiet und von mittleren Städten inklusive deren Vororte am stärksten verworfen wurde. Die Ablehnung war weniger ausgeprägt in kleineren Städten und deren Umland. Angenommen wurde die Initiative hingegen in Landgemeinden, die nicht zum Einzugsgebiet eines grossen oder mittleren städtischen Zentrums gehören. Spezialfälle bilden die touristischen Gemeinden, die vorwiegend zum ländlichen Raum gehören, die Initiative jedoch trotzdem verwarfen. Weiter gehören die reichen Gemeinden dazu, die hauptsächlich im städtischen Raum – sowohl im Umland von Grosszentren wie auch im Einzugsgebiet mittlerer und kleinerer Städte – zu finden sind. Diese lehnten die Initiative sogar am stärksten ab (Bundesamt für Statistik 1997: 5).

7.4.2 Hypothèse 4: Type de commune

opérationnalisation de notre variable explicative "type de commune" se base sur la typologie centre-périphérie des communes suisses développée par Joye et al. (1988), qui prend en compte des dimensions économiques, géographiques, sociales et politiques. Cette typologie se réfère au degré de centralité d'une commune, à sa fonction spatiale en tant que lieu de résidence et/ou de travail, aux dépendances intercommunales qui en résultent, à la "spécialisation" d'une commune dans le secteur tertiaire (soit en raison de son aisance financière, de fonctions touristiques marquées ou du rôle particulier qu'y jouent certains ménages collectifs), ainsi qu'à la structure économique d'une commune pour autant que l'activité professionnelle des habitants soit dominante (Joye et al. 1988: 14-15). Les auteurs utilisent 27 indicateurs pour construire leur typologie centre-

7. Discussion et définition des variables explicatives

périphérie des communes suisses qui se fonde sur le recensement de la population, des logements et des bâtiments de 1980 (Joye et al. 1988: 13). Parmi ces indicateurs, nous retrouvons entre autre la population, son âge, la proportion de la population occupée dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire, la proportion de pendulaires, la proportion de la population née dans la commune, les nuitées touristiques, la proportion de population étrangère, de propriétaires, de résidences secondaires, la taille des ménages, le niveau moyen de loyer et le nombre d'indépendants. La typologie définit cinq groupes de commune qui sont i) les centres, ii) les communes tertiaires, iii) les communes de régions métropolitaines à pendularité importante, iv) les communes de régions non-métropolitaines à pendularité importante et v) les communes agricoles et industrielles à pendularité faible (Joye et al. 1988: 7). Chacun de ces cinq groupes est subdivisé en catégories hiérarchisées qui totalisent 22 différents types de communes (Joye et al. 1988: 51-55).

A la lumière de la littérature et en conformité avec la discussion de notre variable "type de commune", nous postulons qu'il existe un lien de causalité entre le type de commune tel que défini par Joye et al. (1988) et un type de conflit d'accueil de requérants spécifique. Notre hypothèse postule que les attentats violents contre des centres d'accueil (conflits 1), l'opposition d'habitants locaux à l'égard de la localisation de requérants d'asile dans la commune (conflit 2) et les conflits entre communes et cantons (conflits 3) ont tendance à se concentrer dans les communes de régions non-métropolitaines et les communes agricoles et industrielles. Dans la mesure où nous essayons de rendre compte de l'influence du type de commune sur les conflits surgissant lors de l'accueil de demandeurs d'asile, les conflits entre cantons et Confédération (conflits 4) ne sont pas pris en compte dans cette hypothèse.

7. Discussion et définition des variables explicatives

Hypothèse 4: Les conflits 1, 2 et 3 se produisent d'avantage dans les communes de régions non-métropolitaines à pendularité importante (iv) et dans les communes agricoles et industrielles à pendularité faible (v) que dans les communes des centres (i), les communes tertiaires (ii) et les communes de régions métropolitaines à pendularité importante (iii).

H 4.1 Σ conflits 1 dans communes iv et v > Σ conflits 1 dans communes i, ii, iii

H 4.2 Σ conflits 2 dans communes iv et v > Σ conflits 2 dans communes i, ii, iii

H 4.3 Σ conflits 3 dans communes iv et v > Σ conflits 3 dans communes i, ii, iii

H 4.4 Σ conflits 1 à 3 dans communes iv et v > Σ conflits 1 à 3 dans communes i, ii, iii

8 Analyse des hypothèses

8.1 Hypothèse 1: Pression migratoire

8.1.1 Résultats

La variable explicative "pression migratoire" (nombre de demandes d'asile) et la variable à expliquer "nombre de conflits" ont été testées par rapport à différentes unités temporelles (mois, trimestre, année). Les analyses de régression ont également inclus des décalages temporels (*lag*) afin d'examiner l'évolution de la variable dépendante en fonction du déroulement d'éventuels conflits précédents. Nous présentons les résultats statistiques selon l'unité temporelle analysée, c'est-à-dire la fréquence des conflits par mois (120 unités), par trimestre (40 unités) et par année (10 unités).

L'analyse de corrélation *par mois* nous donne un coefficient de 0.72 pour l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 4), de 0.61 pour les conflits 2 et de 0.5 pour les conflits 3. Cependant, la force de la relation des deux variables est faible pour le conflit 1 (valeur de 0.23). Le coefficient de régression (Adjusted R-squared) par mois est très significatif avec une valeur de 0.51 ($p < 0.01$) pour l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 4).

L'analyse de régression *par trimestre* nous donne les résultats statistiques les plus significatifs parmi les différentes unités temporelles analysées. L'agrégation des données mensuelles par trimestre (40 unités entre janvier 1990 et décembre 1999) se justifie statistiquement par le fait qu'elle produit des données plus robustes que les données mensuelles qui contiennent beaucoup de valeurs 0 au milieu des années 1990 et analytiquement, par le décalage temporel qui intervient entre le moment du dépôt de la demande d'asile et le transfert des requérants dans les communes.⁷⁹ L'analyse de corrélation par trimestre nous donne, comme pour l'analyse de corrélation par mois, une relation forte pour l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 4) avec une valeur de 0.78 et des relations

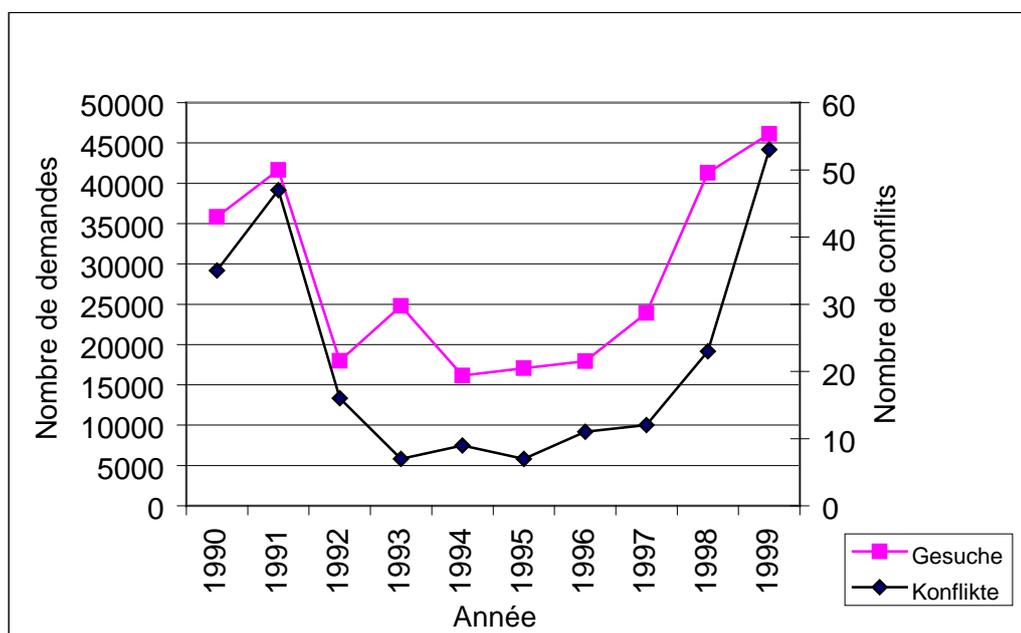
⁷⁹ Voir chapitre 3.3.

8. Analyse des hypothèses

modérées pour les conflits 2 avec une valeur de 0.65 et les conflits 3 avec une valeur de 0.61 (0.26 pour les conflits 1). Le coefficient de régression (Adjusted R-squared) est le plus significatif pour l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 4) avec une valeur de 0.60 ($p < 0.05$; t-Statistic 7.78) et pour le conflit 2 avec une valeur de 0.41 ($p < 0.05$). Les coefficients de régression des conflits 1 et 3 sont moins significatifs ($p > 0.05$) avec des valeurs de 0.04 pour les attentats violents (conflits 1) et de 0.35 pour les conflits entre communes et cantons (conflits 3). L'introduction d'un décalage temporel (lag) d'une unité (ici: trois mois) résulte dans une baisse du coefficient de régression pour l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 4), $r = 0.56$ ($p > 0.05$), sauf pour le conflit 2 avec une valeur de 0.44 ($p < 0.05$).

L'analyse de corrélation *par année* nous donne le coefficient le plus significatif parmi les différentes unités temporelles analysées pour l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 4) avec une valeur de 0.88.

Figure 4: Nombre de demandes d'asile et nombre de conflits $\Sigma 1$ à 4 par année entre 1990 et 1999



8.1.2 Discussion et interprétation

Les résultats statistiques mettent en lumière l'existence d'une relation de causalité existant entre le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse et la fréquence et la distribution temporelle des différents types de conflits liés à l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Cela est notamment le cas si on agrège les données *par trimestre* en prenant en compte le temps séparant le moment du dépôt de la demande d'asile auprès du centre d'enregistrement à la frontière et le transfert du requérant d'asile dans les communes.

L'analyse statistique montre cependant que le nombre de demandes d'asile n'a pas d'influence significative sur la distribution temporelle des *conflits 1* par trimestre ($r=0.04$, $p>0.05$). Alors que l'on observe une montée spectaculaire des attentats violents contre les centres d'accueil pour requérants d'asile pendant la

8. Analyse des hypothèses

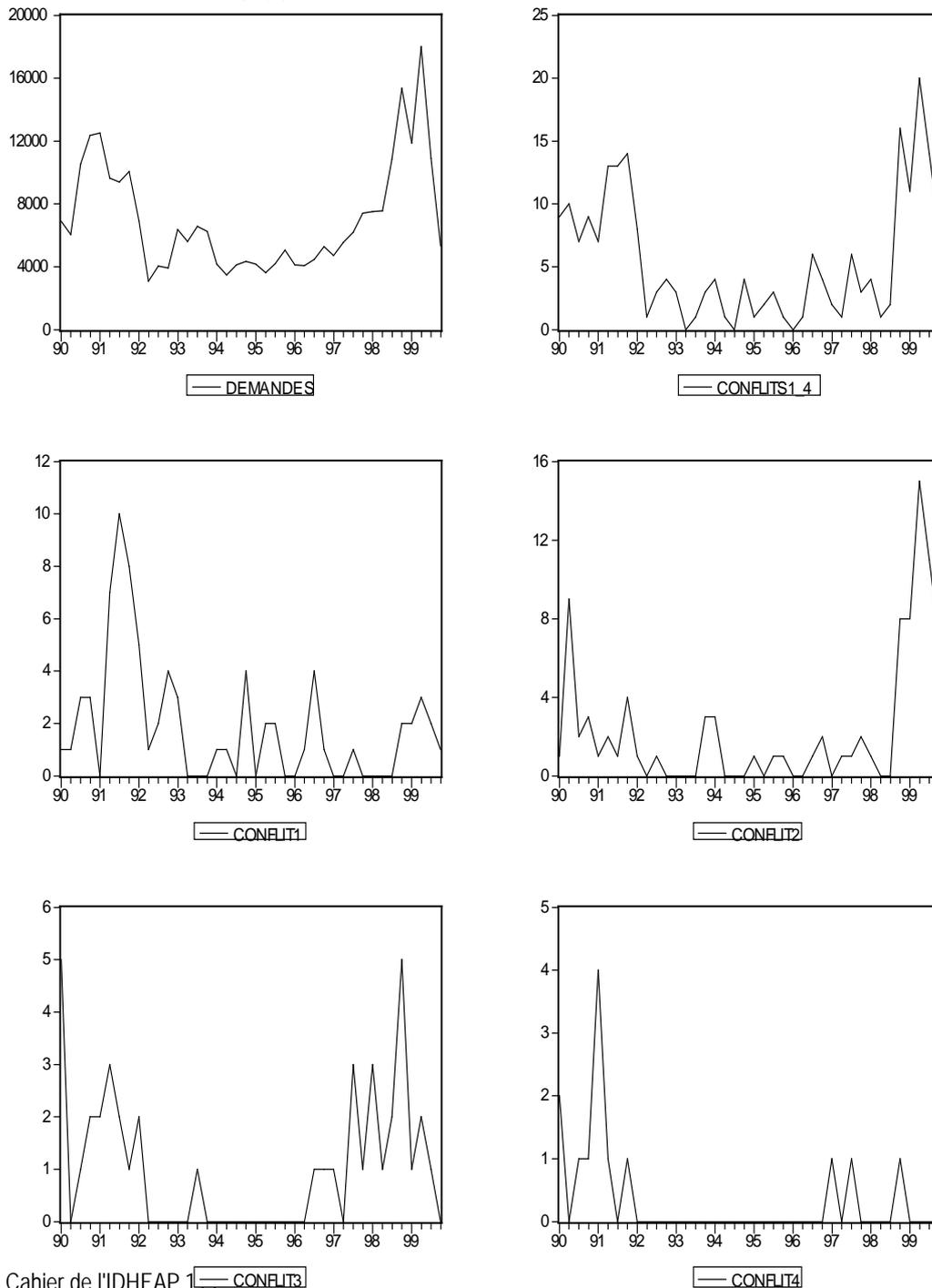
première grande vague de réfugiés au début des années 1990 (25 cas en 1991, 12 cas en 1992), cette flambée de violence anti-réfugiés ne se répète plus (ou que de manière très limitée) lors de la deuxième grande vague de réfugiés de la fin des années 1990 (2 cas en 1998, 8 cas en 1999). Ce constat montre que les actes violents ont tendance à se concentrer dans le temps et dans l'espace: "Auf empirischer Ebene ist darauf hinzuweisen, dass Gewaltereignisse in ausserordentlich starkem Ausmass zeitlich und räumlich konzentriert anfallen" (Eisner 1997: 39). Nos analyses montrent qu'une explication de la forte concentration des attentats violents du début des années 1990 ne peut pas se limiter au nombre de requérants d'asile, mais doit également prendre en considération d'autres variables de structure et de situation susceptibles d'expliquer ce phénomène. Parmi les différents types de conflits analysés (conflits 1, 2 et 3), les *conflits 2* s'expliquent le mieux par le nombre de demandes d'asile. A la fois l'analyse de corrélation par trimestre (valeur de 0.65) et le coefficient de régression par trimestre ($r=0.41$, $p>0.05$), notamment avec un *lag* de trois mois ($r=0.44$, $p>0.05$), montrent la pertinence de la variable "pression migratoire" par rapport à la distribution des oppositions d'habitants locaux. Le coefficient de régression des conflits 2 est le plus significatif si on introduit un décalage temporel de trois mois ce qui signifie que la plupart des conflits 2 interviennent trois à quatre mois après le dépôt de la demande d'asile (ce qui correspond au laps de temps entre l'arrivée des requérants d'asile à la frontière et leur localisation dans les communes). La distribution temporelle des conflits entre communes et cantons suit également l'évolution dans le temps de la pression migratoire. Le coefficient de corrélation par trimestre des *conflits 3* (valeur de 0.61) est légèrement en-dessous de celui des conflits 2 et le coefficient de régression par trimestre donne également un résultat satisfaisant ($r=0.35$, $p>0.05$). En ce qui concerne *l'ensemble des conflits* (Σ conflits 1 à 4), on peut également affirmer l'existence d'un lien causal entre le nombre de demandes et l'ensemble des conflits surgissant après l'accueil des demandeurs d'asile dans les communes suisses ($r=0.60$; $p<0.05$). A la lumière des résultats statistiques obtenus et de l'interprétation de ceux-ci, nous réfutons la première sous-hypothèse H 1.1 portant sur les conflits 1 et nous acceptons les deux sous-hypothèses H 1.2 et H 1.3 ainsi que H 1.4 portant sur l'intégralité des types de conflits liés à l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses.

8. Analyse des hypothèses

H 1.1	<i>Plus de demandes d'asile => plus de conflits 1</i>	NON
H 1.2	<i>Plus de demandes d'asile => plus de conflits 2</i>	OUI
H 1.3	<i>Plus de demandes d'asile => plus de conflits 3</i>	OUI
H 1.4	<i>Plus de demandes d'asile => plus de conflits Σ conflits 1 à 4</i>	OUI

8. Analyse des hypothèses

Figure 5: Récapitulation graphique de l'évolution du nombre de demandes et des différents conflits 1 à 4 entre 1990 et 1999



8.2 Hypothèse 2: Régime de mise en œuvre

8.2.1 Résultats

Afin de procéder au test de notre hypothèse portant sur l'influence du régime cantonal de mise en œuvre sur l'émergence des oppositions d'habitants locaux (conflits 2) et des conflits entre communes et cantons (conflits 3), nous répartissons les cantons entre les deux régimes de mise en œuvre définis auparavant. Cette répartition démontre que 11 cantons organisent l'accueil des requérants d'asile avec la participation de leurs communes, alors que 15 cantons se caractérisent par une absence des communes dans le processus de mise en œuvre. En ce qui concerne le nombre de requérants d'asile dont les cantons doivent organiser la prise en charge, 59% de tous les requérants ont été attribués par la Confédération aux 11 cantons caractérisés par le *régime I* et 41% aux 15 cantons du *régime II* en 1999 (art. 21 al. 1 OA1).

Tableau 7: Attribution des cantons aux deux régimes de mise en œuvre

	Cantons
Participation des communes dans la mise en œuvre (<i>régime I</i>)	AG, BE, BL, GL, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH
Absence des communes dans la mise en œuvre (<i>régime II</i>)	AI, AR, BS ⁸⁰ , FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, TI, UR, VD, VS

Le nombre total des conflits de type 2 et 3 que nous prenons en compte pour l'analyse de notre deuxième hypothèse s'élève à 132 (Σ conflits 2 et 3). Le tableau suivant illustre la distribution géographique de ces conflits d'accueil en fonction des deux régimes de mise en œuvre. Parmi les conflits d'oppositions

⁸⁰ Le canton de Bâle constitue un cas difficile pour la classification car c'est le canton et uniquement une commune (Riehen) qui participent à la mise en œuvre. Vu la prépondérance du canton dans la mise en œuvre nous classons Bâle dans cette deuxième catégorie.

8. Analyse des hypothèses

d'habitants locaux (N=91), les deux grands cantons de Berne (30 cas) et de Zurich (10 cas) (*régime I*) comptent le plus de conflits 2 alors que nous n'avons repéré aucun conflit 2 dans les communes des cantons de Schaffhouse et Zoug (*régime I*), d'Appenzell Rhodes Intérieurs, Bâle, Fribourg, Jura, Obwald, Tessin, Uri et Valais (*régime II*). En ce qui concerne les conflits institutionnels entre communes et cantons (N=41), les communes argoviennes (10 cas), bernoises (8 cas) et zurichoises (7 cas) (*régime I*) cumulent le plus de conflits 3 entre 1990 et 1999, alors que nous n'avons repéré aucun conflit 3 dans les communes des cantons de Glaris, Schaffhouse et Zoug (*régime I*), des deux cantons appenzellois, de Bâle, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Nidwald et Obwald (*régime II*).

8. Analyse des hypothèses

Tableau 8: Distribution des conflits 2 et 3 entre 1990 et 1999 selon les régimes de mise en œuvre

Canton		C 2	en %	C 3	en %	C 1 et 2	en %
AG	Participation des communes dans la mise en œuvre (régime I)	7	7.7	10	24.4	17	12.9
BE		30	33	8	20	38	28.7
BL		8	8.8	5	12.1	13	9.8
GL		3	3.3	0	0	3	2.3
SG		6	6.6	3	7.3	9	6.8
SH		0	0	0	0	0	0
SO		4	4.4	1	2.4	5	3.8
SZ		4	4.4	1	2.4	5	3.8
TG		3	3.3	1	2.4	4	3
ZG		0	0	0	0	0	0
ZH		10	10.9	7	17	17	12.8
<i>Soustrtotal</i>			(75)	(82.4)	(36)	(88)	(111)
AI	Absence des communes dans la mise en œuvre (régime II)	0	0	0	0	0	0
AR		1	1.1	0	0	1	0.8
BS		0	0	0	0	0	0
FR		0	0	0	0	0	0
GE		2	2.2	0	0	2	1.5
GR		2	2.2	0	0	2	1.5
JU		0	0	0	0	0	0
LU		5	5.5	1	2.4	6	4.5
NE		1	1.1	0	0	1	0.8
NW		1	1.1	0	0	1	0.8
OW		0	0	0	0	0	0
TI		0	0	1	2.4	1	0.8
UR		0	0	1	2.4	1	0.8
VD		4	4.4	1	2.4	5	3.8
VS		0	0	1	2.4	1	0.8
<i>Soustrtotal</i>		(16)	(17.6)	(5)	(12)	(21)	(16.1)
TOTAL		91	100	41	100	132	100

8.2.2 Discussion et interprétation

Nos résultats montrent qu'une majorité des oppositions d'habitants locaux (conflits 2) et des conflits entre communes et cantons (conflits 3) observés entre 1990 et 1999 se sont produits dans des communes qui participent à la mise en œuvre de l'accueil des requérants d'asile. Nos hypothèses quant à la concentration des conflits 2 et 3 dans des communes participant à l'accueil des requérants d'asile peuvent être confirmées dans la mesure où 82.4% (75 cas) des conflits 2 et 88% (36 cas) des conflits 3 ont surgi dans des communes faisant partie du régime de mise en œuvre I. La distribution des conflits 2 en fonction des cantons (et de leur régime de mise en œuvre) montre que des deux grands cantons alémaniques de Berne et de Zurich réunissent environ la moitié des oppositions d'habitants locaux qui ont surgi lors de l'accueil des requérants d'asile entre 1990 et 1999. Ces conflits se montent à 30 pour les communes du canton de Berne dans la seule année 1999, année durant laquelle l'accueil des demandeurs d'asile (pour la plupart d'origine kosovare) a apparemment posé des problèmes organisationnels et politiques importants. Ce nombre record de conflits 2 pendant une seule année est le signe d'un régime de mise en œuvre cantonal marqué par une grande conflictualité, qui se manifeste sur le niveau local de la mise en œuvre.⁸¹

En ce qui concerne les conflits entre communes et cantons (conflits 3), nos statistiques illustrent le fait que 88% (36 cas par rapport à un total de 41) des conflits 3 repérés entre 1990 et 1999 se sont produits dans des communes qui participent à la mise en œuvre. On peut en déduire que la plupart des conflits entre communes et cantons proviennent du fait que les communes *doivent* participer à l'accueil des requérants d'asile. Ainsi, nous concluons que les autorités communales, qui peuvent être mises sous pression par leur population communale en même temps qu'elles sont obligées d'organiser la deuxième phase de l'accueil sur leur territoire, s'impliquent d'avantage dans des conflits avec leurs autorités cantonales que des communes dans lesquelles l'assistance et l'hébergement sont gérées de manière centralisée par le canton ou une œuvre d'entraide avec

⁸¹ Pour une description détaillée du système de prise en charge des requérants dans le canton de Berne voir Groupe Management Public (1999: 109 ss).

8. Analyse des hypothèses

un régime de mandat cantonal. Le fait que les cantons d'Argovie, de Berne et de Zurich cumulent le plus de conflits 3 parmi tous les cantons (indépendamment du régime de mise en œuvre) s'explique probablement par le grand nombre de communes rurales de ces trois cantons, lesquelles perçoivent l'obligation d'accueillir des requérants d'asile d'avantage comme un "diktat du haut" qui va à l'encontre de leur autonomie communale.⁸²

Nous constatons en outre qu'aucun canton romand ne fait partie du groupe des cantons caractérisés par un régime de mise en œuvre déléguant la deuxième phase de l'accueil aux communes. Les communes romandes ont un nombre de conflits de type 2 et 3 beaucoup moins élevé que les communes alémaniques. Une observation similaire a déjà pu être faite au début des années 1990 par Bieri (1991: 27) et plus tard par l'équipe de recherche de Kriesi (Gentile et al. 1995: 160) dans le cadre de recherches focalisant sur la violence xénophobe en Suisse.⁸³ En ce qui concerne les attentats violents contre des centres d'accueil (conflits 1) que nous n'avons pas considérés pour notre hypothèse "régime de mise en œuvre", nos statistiques montrent que 68 attentats violents (90.7%) ont été commis dans des communes alémaniques et seulement 7 attentats (9.3%) sur un total de 75, dans des communes romandes et tessinoises.⁸⁴

A la lumière des résultats statistiques obtenus et de l'interprétation de ceux-ci nous acceptons les trois sous-hypothèses H 3.1, H 3.2 et H 3.3 portant respectivement sur les conflits 2, les conflits 3 et sur l'ensemble des conflits 2 et 3.

⁸² Voir chapitre 8.4.2.

⁸³ Si des actes violents commis par des adhérents de l'extrême-droite sont beaucoup moins fréquents en Suisse romande, les romands comptent, au moins selon Armingeon (1995: 50), beaucoup plus de personnes potentiellement proches des idées de l'extrême-droite. Bösch (1997b: 106) constate: "Ingesamt bringen die Welschen eher ausländerfreundliche Meinungen zum Ausdruck. Die Asylpolitik stellt dabei eine Ausnahme dar".

⁸⁴ Selon nos statistiques, les communes bernoises et zurichoises ont connu le plus grand nombre d'attentats violents contre des centres d'accueil entre 1990 et 1999 avec respectivement 17 et 16 cas. Ce constat rejoint l'observation faite par Gentile et al. (1995: 169): "Interessant sind ebenfalls die kantonalen Unterschiede: während einige Kantone von rechtsradikalen Aktivitäten überflutet wurden (400 Ereignisse in Bern, 298 in Zürich, 172 im Aargau), waren andere kaum davon betroffen (4 Ereignisse im Appenzell, 3 im Jura und 0 in Glarus)".

8. Analyse des hypothèses

Hypothèse 2: Les cantons caractérisés par un régime de mise en œuvre déléguant une partie de l'accueil des requérants d'asile aux communes (*régime I*) ont plus de conflits de type 2 et 3 que les cantons dans lesquels les communes sont absentes de la mise en œuvre (*régime II*).

H 2.1	<i>Conflits 2 ds cantons de régime I > conflits 2 ds cantons de régime II</i>	OUI
H 2.2	<i>Conflits 3 ds cantons de régime I > conflits 3 ds cantons de régime II</i>	OUI
H 2.3	<i>Σ conflits 2 et 3 ds cantons de régime I > Σ conflits 2 et 3 ds cantons de régime II</i>	OUI

8.3 Hypothèse 3: Attitude politique locale

8.3.1 Résultats

La mise en relation des résultats communaux⁸⁵ de la votation sur l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" du 1^{er} décembre 1996 avec les communes dans lesquelles des attentats contre des centres d'accueil pour requérants d'asile (conflits 1), des oppositions d'habitants locaux (conflits 2) et des conflits entre autorités communales et cantonales (conflits 3) ont surgit entre 1990 et 1999 nous donne un total d'observations de 204 cas (Σ conflits 1 à 3 (N2)=207; deux conflits de type 3 et un conflit de type 1 qui pour des raisons méthodologiques ne pouvaient pas être attribués à une commune ont été éliminés).

En ce qui concerne le premier conflit, 41 sur un total de 74 (55.4%) attentats violents contre des centres d'accueil ont été commis dans des communes avec

⁸⁵ Les résultats communaux de la votation sont tirés de la banque de données issue de la Gemeindeschreiberbefragung 1998 (GSB '98) dirigé par Andreas Ladner dans le cadre du projet de recherche "Gemeindereformen" (SPP "Zukunft Schweiz/Demain la Suisse" du FNRS).

8. Analyse des hypothèses

une population hostile à l'égard des requérants d'asile, alors que 33 (44.6%) attentats ont eut lieu dans des communes dont la population se caractérise par une attitude favorable (ou indifférente) à l'égard des réfugiés installés sur leur territoire communal. Les différentes formes d'opposition locales contre l'accueil de requérants d'asile ne correspondent pas majoritairement à une attitude hostile de la part des habitants communaux concernés vu que 48 sur un total de 91 (52.7%) conflits 2 ont surgit parmi des populations qui ne peuvent pas être associées à une attitude hostile à l'égard des requérants d'asile. Par rapport aux conflits d'accueil entre autorités communales et cantonales une écrasante majorité de 30 sur un total de 39 (76.9%) des conflits 3 se sont produits dans des communes avec une population caractérisée par une attitude hostile face aux demandeurs d'asile, alors que seuls 9 cas (23.1%) ont eut lieu dans des communes avec une population dont l'attitude est favorable (ou indifférente) par rapport aux requérants d'asile. En ce qui concerne la distribution de l'ensemble des conflits 1 à 3 repérés entre 1990 et 1999, nos analyses montrent que 55.9% (114 cas) des conflits ont surgit dans des communes avec une population hostile à l'égard des demandeurs d'asile.

8. Analyse des hypothèses

Tableau 9: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 en fonction des attitudes politiques locales à l'égard des requérants d'asile

	C 1	en %	C 2	en %	C 3	en %	C 1 à 3	en %
Population avec une attitude hostile à l'égard des requérants d'asile	41	55.4	43	47.3	30	76.9	114	55.9
Population avec une attitude favorable (ou indifférente) à l'égard des requérants d'asile (<i>communes II</i>)	33	44.6	48	52.7	9	23.1	90	44.1
TOTAL	74	100	91	100	39	100	204	100

8.3.2 Discussion et interprétation

L'interprétation des résultats obtenus à travers la mise en relation de la variable explicative "attitude politique locale" et les différents conflits d'accueil observés dans les communes doit être faite par rapport aux dynamiques et logiques différentes caractérisant les conflits 1, 2 et 3. Si nous pouvons accepter la sous-hypothèse 3.1 portant sur les attentats contre des centres pour requérants d'asile dans la mesure où une majorité de ces conflits (55.4%) se sont produits dans des communes dont une majorité de la population se caractérise par une attitude hostile à l'égard des requérants d'asile, il faut toutefois garder une certaine prudence en ce qui concerne le lien causal entre ces deux phénomènes. Les acteurs impliqués dans des attentats contre les structures d'accueil ne peuvent en règle générale pas être considérés comme représentatifs de la majorité de la population d'une commune donnée. Néanmoins, la réalité montre que ces personnes xénophobes peuvent être encouragées indirectement à commettre un

8. Analyse des hypothèses

attentat par une attitude politique très hostile à l'égard des requérants d'asile. C'est notamment le cas lorsque les acteurs politico-administratifs d'une commune prennent publiquement des positions ouvertement hostiles par rapport à l'accueil de nouveaux requérants sur le territoire communal, légitimant ainsi de tels actes criminels de manière indirecte. En ce qui concerne les oppositions d'habitants locaux, notre sous-hypothèse 3.2 doit être réfutée vu que la plupart (52.7%) des conflits 2 ont surgi dans des communes ayant refusé l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine". Il est difficile de tirer des conclusions définitives par rapport à l'influence de l'attitude politique locale sur l'émergence des conflits 2, dans la mesure où les oppositions d'habitants locaux contre l'établissement de requérants d'asile dans leur voisinage ou leur commune peuvent être motivées plutôt par une attitude d'hostilité de principe à l'égard des réfugiés (conflit de localisation comme un enjeu fondamental) ou plutôt par une insatisfaction avec la localisation géographique d'un centre d'accueil (conflit de localisation comme enjeu spatial).⁸⁶ Les résultats obtenus concernant les conflits entre autorités communales et cantonales montrent qu'une très grande majorité (76.9%) de ces conflits intra-institutionnels se sont déroulés dans des communes dont la population exprime une attitude hostile à l'égard des requérants d'asile. Sans analyser chaque cas conflictuel en détail, nous en déduisons que les autorités d'une commune avec une population majoritairement hostile à l'égard des requérants d'asile se font les porte-parole de leurs habitants vis-à-vis des autorités cantonales. Plus les représentants politico-administratifs communaux se voient confrontés à une population hostile à l'égard des réfugiés, plus les premiers auront donc tendance à bloquer – ou au moins à essayer de bloquer – l'accueil de nouveaux requérants sur leur territoire communal. Une telle stratégie communale face au canton peut être motivée par la crainte que l'arrivée de requérants d'asile va provoquer des conflits dans la commune (de type 1 ou 2) et/ou par la volonté de minimiser et d'éviter *ex ante* des pressions politiques de la part des citoyens sur les acteurs politico-administratifs eux-mêmes.

A la lumière des résultats statistiques obtenus et de l'interprétation de ceux-ci, nous acceptons les trois sous-hypothèses H 3.1, H 3.3 et H 3.4 portant respectivement sur les conflits 1, les conflits 3 et sur l'ensemble des conflits 1 à 3 et nous

⁸⁶ Voir chapitre 5.3.2.

8. Analyse des hypothèses

réfutons la sous-hypothèse H 3.2 portant sur les oppositions d'habitants locaux (conflits 2).

Hypothèse 3: Les conflits 1, 2 et 3 se produisent d'avantage dans les communes avec une population caractérisée par une attitude politique hostile à l'égard des requérants d'asile (*communes I*) que dans les communes avec une population caractérisée par une attitude favorable (ou indifférente) à l'égard des requérants d'asile (*communes II*).

H 3.1	$\Sigma \text{ conflits 1 dans communes I} > \Sigma \text{ conflits 1 dans communes II}$	<i>OUI</i>
H 3.2	$\Sigma \text{ conflits 2 dans communes I} > \Sigma \text{ conflits 2 dans communes II}$	<i>NON</i>
H 3.3	$\Sigma \text{ conflits 3 dans communes I} > \Sigma \text{ conflits 3 dans communes II}$	<i>OUI</i>
H 3.4	$\Sigma \text{ conflits 1 à 3 dans communes I} > \Sigma \text{ conflits 1 à 3 dans communes II}$	<i>OUI</i>

8.4 Hypothèse 4: Type de commune

8.4.1 Résultats

L'attribution des 22 types de communes, respectivement des cinq groupes de communes - i) les centres, ii) les communes tertiaires, iii) les communes de régions métropolitaines à pendularité importante, iv) les communes de régions non-métropolitaines à pendularité importante et v) les communes agricoles et industrielles à pendularité faible – aux conflits de type 1, 2 et 3 nous donne un total d'observations de 205 cas ($\Sigma \text{ conflits 1 à 3 (N2)=207}$; deux conflits de type 3 qui pour des raisons méthodologiques ne pouvaient pas être attribués à un type de commune ont été éliminés).

8. Analyse des hypothèses

Tableau 10: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 selon les 22 types de communes de Joye et al. (1988)

Type de commune		C 1	C 2	C 3	C 1 à 3	en %
1 : Grands centres	Centres	6	5	0	11	5.4
2 : Centres moyens		11	2	0	13	6.3
3 : Petits centres		6	10	6	22	10.7
4 : Centres de régions périphériques		1	3	0	4	1.95
<i>Soustotal</i>		(24)	(20)	(6)	(50)	(24.4)
5 : Communes riches	Communes tertiaires	0	4	0	4	1.95
6 : Communes touristiques		0	1	0	1	0.5
7 : Communes semi-touristiques		0	4	2	6	2.9
8 : Communes de homes et d'asiles		0	0	0	0	0
<i>Soustotal</i>		(0)	(9)	(2)	(11)	(5.4)
9 : Communes d'emploi	Communes de régions métropolitaines à pendularité importante	11	3	2	16	7.8
10 : Communes suburbaines d'habitation		6	16	2	24	11.7
11 : Communes périurbaines		2	2	2	6	2.9
<i>Soustotal</i>		(19)	(21)	(6)	(46)	(22.4)
12 : Communes d'emploi	Communes de régions non métropolitaines à pendularité importante	3	3	2	8	3.9
13 : Communes suburbaines d'habitation		2	4	3	9	4.4
14 : Communes périurbaines		11	4	5	20	9.8
15 : Communes d'allochtones, à proportion moyenne d'émigrants pendulaires		0	2	1	3	1.5
16 : Communes d'autochtones, à proportion moyenne ou forte d'émigrants pendulaires		3	2	4	9	4.4
<i>Soustotal</i>	(19)	(15)	(15)	(49)	(23.9)	

8. Analyse des hypothèses

17 : Communes à population industrielle et tertiaire	Communes agricoles et industrielles à pendularité faible	2	3	2	7	3.4
18 : Communes à population industrielle		6	7	6	19	9.3
19 : Communes à population agricole et industrielle		4	10	1	15	7.3
20 : Communes à population agricole et tertiaire		1	2	1	4	1.95
21 : Communes à population agricole		0	4	0	4	1.95
22 : Communes en forte régression démographique		0	0	0	0	0
<i>Soustrait</i>		(13)	(26)	(10)	(49)	(23.9)
TOTAL		75	91	39	205	100

La distribution des conflits 1, 2 et 3 selon les 22 types de communes de Joye et al. (1988) nous fournit des premières indications quant à notre hypothèse "type de commune". Parmi les événements conflictuels que nous avons repérés pour la période de 1990 à 1999, les communes qui peuvent être classées dans les catégories des centres moyens, des communes d'emploi et des communes périurbaines ont connu le plus d'attentats violents contre des centres d'accueil (11 cas) alors qu'aucune commune tertiaire ou commune d'allochtones, à proportion moyenne d'émigrants pendulaires ni les communes à population agricole ou en forte régression démographique ont été touchées par un conflit 1. En ce qui concerne l'opposition d'habitants locaux contre la localisation de requérants d'asile, les communes suburbaines d'habitation connaissent le plus grand nombre de conflits (16 cas), alors que les communes de homes et d'asiles et (de nouveau) les communes en forte régression démographique ont été épargnées du conflit 2. La distribution du conflit 3 sur les 22 types de commune est plus équilibrée que les deux autres conflits et le nombre de conflits varie entre 6 pour les petits centres et 0 pour les communes en forte régression démographique.

En ce qui concerne la distribution de l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 3) sur les différents types de communes, nous constatons que les communes suburbaines d'habitation (groupe de communes iii) sont surreprésentées avec 24 conflits (11.7%), suivies des communes de petits centres (groupe de communes i)

8. Analyse des hypothèses

avec 22 conflits (10.7%) et les communes périurbaines (groupe de communes iv) avec 20 conflits (9.8%). De l'autre côté de l'échelle de distribution, les communes de homes et asiles (groupe de commune ii) et les communes en forte régression démographique (groupe de communes v) n'ont été touchées par aucun des conflits analysés. Afin de tester notre hypothèse postulant que les conflits 1, 2 et 3 se produisent d'avantage dans les communes "rurales" des groupes de communes iv et v que dans les communes "urbaines" des groupes de communes i et ii et iii, nous additionnons les différents types de conflits en fonction des groupes de communes.

8. Analyse des hypothèses

Tableau 11: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 selon les groupes de communes de Joye et al. (1988)

Groupes de communes	C 1	en %	C 2	en %	C 3	en %	C 1 à 3	en %
Centres (types 1 à 4)	24	32	20	21.9	6	15.4	50	24.4
Communes tertiaires (types 5 à 8)	0	0	9	9.9	2	5.1	11	5.4
Communes de régions métropolitaines à pendularité importante (types 9 à 11)	19	25.3	21	23.1	6	15.4	46	22.4
<i>Soustrait</i>	(43)	(57.3)	(50)	(54.9)	(14)	(35.9)	(107)	(52.2)
Communes de régions non métropolitaines à pendularité importante (types 12 à 16)	19	25.3	15	16.5	15	38.5	49	23.9
Communes agricoles et industrielles à pendularité faible (types 17 à 22)	13	17.4	26	28.6	10	25.6	49	23.9
<i>Soustrait</i>	(32)	(42.7)	(41)	(45.1)	(25)	(64.1)	(98)	(47.8)
TOTAL	75	100	91	100	39	100	205	100

L'addition des conflits 1, 2 et 3 en fonction des groupes de communes montre que les communes de régions non métropolitaines à pendularité importante et les communes agricoles et industrielles à pendularité faible ne se caractérisent pas par une concentration plus marquée des conflits 1 (32 cas ou 42.7% du total des conflits 1) ni des conflits 2 (41 cas ou 45.1% du total des conflits 2) par rapport à l'ensemble des communes des centres, des communes tertiaires et des communes de régions métropolitaines à pendularité importante. Par contre les communes non-métropolitaines et agricoles et rurales sont d'avantage impliquées dans des conflits avec leurs autorités cantonales (25 ou 64.1% du total

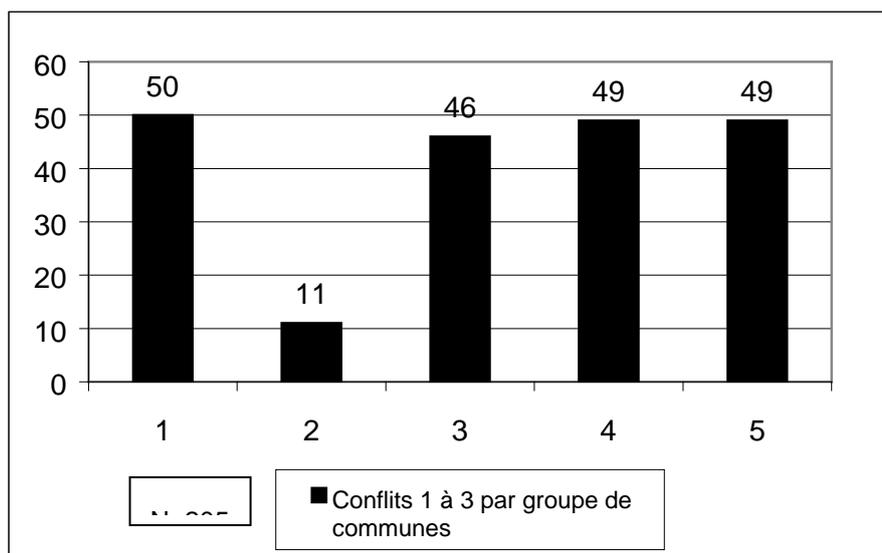
des conflits 3) que les communes des centres, des communes tertiaires et des communes de régions métropolitaines à pendularité importante. L'analyse de l'ensemble des conflits (Σ conflits 1 à 3 dans) en fonction des deux catégories communes "rurales" et "urbaines" montre que notre hypothèse doit être réfutée dans la mesure où les 205 conflits se distribuent de manière équilibrée sur ces deux ensembles de groupes de communes (47.8% : 52.2%).

8.4.2 Discussion et interprétation

Si notre hypothèse portant sur une concentration des conflits dans les communes "rurales" doit être réfutée, l'analyse en fonction des types de communes de Joye et al. (1988) révèle néanmoins une distribution très intéressante des conflits dont nous allons essayer de rendre compte dans ce chapitre. En ce qui concerne les conflits 3 qui sont beaucoup plus fréquents parmi les communes non-métropolitaines et les communes agricoles et industrielles, cette surreprésentation s'explique probablement par le fait que des petites communes rurales et périphériques ont une conception différente du rôle des autorités cantonales que des grandes communes d'agglomération ou des centres. Dans son analyse de l'autonomie communale en Suisse, Geser (1999: 429) remarque que "Innerhalb der deutschen Schweiz sind es – mit Ausnahme von Zürich – kleinere und ländliche Kantone, in denen die höchste – wahrgenommene – Gemeindeautonomie besteht". Selon cette interprétation, les petites communes rurales et périphériques ont d'avantage le sentiment que l'accueil des requérants d'asile leurs est octroyé par le "haut" et sont d'avantage prêtes à remettre en cause les processus cantonaux de mise en œuvre de la politique d'asile. Si l'hypothèse que les conflits 1 à 3 se concentrent dans les communes rurales s'avère erronée, l'attribution des conflits aux différents "types de communes" montre cependant très clairement qu'il existe un groupe de communes qui est de loin sous-représenté par rapport au nombre total de conflits recensés.

Figure 6: Distribution des conflits 1 à 3 entre 1990 et 1999 sur les cinq groupes de communes selon Joye et al. (1988)

8. Analyse des hypothèses



Alors que l'ensemble des conflits 1 à 3 se distribue de manière très égale sur les quatre groupes de communes des centres (50), des communes de régions métropolitaines à pendularité importante (46), des communes de régions non métropolitaines à pendularité importante (49) et des communes agricoles et industrielles à pendularité faible (49), le groupe des *communes tertiaires* compte beaucoup moins de conflits (11). Selon Joye et al. (1988: 57)⁸⁷ les quatre types de communes qui constituent le groupe des communes tertiaires, à savoir les communes *riches*, *touristiques*, *semi-touristiques* et les communes de *homes et d'asile* correspondent à 8.7% de l'ensemble des communes suisses soit 261 communes (état: janvier 1987) respectivement à 7.1% de la population résidente soit 457'000 personnes (état: décembre 1980). Le fait que les communes tertiaires se caractérisent par un revenu moyen supérieur aux autres types de communes mérite notre attention et cette observation peut être mise en relation avec d'autres recherches analysant les effets discriminatoires de la mise en œuvre de politiques publiques à incidence spatiale ainsi qu'avec la littérature sur les conflits (et effets) de type NIMBY et LULU que nous avons discutée auparavant.

⁸⁷ Voir annexe de ce travail.

8. Analyse des hypothèses

Dans son travail sur les effets socio-spatiaux inégaux résultant de la mise en œuvre de politiques publiques à incidence spatiale dans un contexte institutionnel fédéraliste Terribilini (1999: 24) remarque qu'«il y a de fait une forte probabilité pour que, tandis que les conséquences positives des politiques à incidence spatiale jouissent prioritairement aux catégories supérieures de la population, les impacts négatifs résultant de la mise en œuvre soient situés dans des endroits occupés par les couches inférieures de la population». La littérature sur les conflits de localisation et la mobilisation de populations locales contre des LULU expliquent ce phénomène par le fait que les couches supérieures de la population ont plus de moyens⁸⁸ pour défendre leurs intérêts. Dans leur analyse des oppositions locales contre la localisation de malades mentaux, Dear et Taylor (1982: 34) constatent: "Middle and upper class groups tend to have better access [to those in authority] and influence because they are often better organized and more able to communicate their concerns effectively, and because those in authority are commonly from these groups and are concerned to protect their own self-interests by acceding to the group's desires". Dans le contexte des oppositions contre la localisation des incinérateurs pour déchets spéciaux Heiman (1990: 362) remarque: "(...) community intransigence is often greatest where education levels and access to information and avenues of participation are highest". Ce constat vaut également pour notre analyse dans la mesure où 9 des 11 conflits des communes tertiaires sont des conflits d'opposition d'habitants locaux.

Un article sur la stratégie cantonale de sélection des communes qui doivent abriter des (nouveaux) requérants d'asile dans le canton de Vaud confirme cette hypothèse. Paru en juillet 1999 dans *Le Temps* sous le titre "Plus les communes vaudoises sont riches, moins elles logent de réfugiés"⁸⁹ l'auteur remarque: "(...) il n'est pas facile de trouver des locaux dans les communes riches: les abris PC [protection civile] sont souvent trop petits sur La Côte où les villas avaient été

⁸⁸ L'analyse des politiques publiques parle de "ressources" (juridiques, pécuniaires, d'informations etc.), Bourdieu de "capitaux" (économiques, sociaux, politiques, symboliques etc.).

⁸⁹ *Le Temps*, 8.7.1999.

8. Analyse des hypothèses

dotées de leur propre abri. Ensuite, les locaux vides sont plus rares que dans les régions défavorisées économiquement: les locaux d'entreprise en faillite ou à charge des banques (...) rentrent plus vite dans le circuit économique que dans la vallée de Joux ou dans l'Est vaudois. Et il n'est pas question de vider des lieux pour y mettre des réfugiés". Ainsi, les autorités politico-administratives doivent chercher des structures d'accueil dans les communes, respectivement dans les quartiers au sein d'une commune, où l'on peut s'attendre à ce que les habitants ne vont *pas* se mobiliser contre la localisation des requérants d'asile.⁹⁰ La recherche de structures d'accueil pour demandeurs d'asile devient ainsi une tâche extrêmement difficile qui doit prendre en considération les caractéristiques socio-spatiales locales comme le démontre la citation suivante du délégué cantonal à l'approvisionnement économique du pays du canton de Vaud responsable pour la recherche de telles structures d'accueil: "Sur la carte aérienne de la commune, je procède par élimination: ne logeons pas les requérants au milieu de la localité. Ni au bord du lac, c'est une zone trop sensible pour la population du lieu. Il faut trouver une zone médiane, entre la zone industrielle et les habitations".⁹¹

L'interprétation de l'attribution des conflits 1 à 3 aux différents types de communes met en lumière les inégalités socio-spatiales de la mise en œuvre de la politique d'asile qui résultent du fait que la capacité des communes à s'imposer dans la lutte autour de l'implantation d'une politique publique dépend des ressources qu'elles possèdent (Terribilini 1999: 57). Plus une commune est dotée de ressources, plus elle a des chances d'obtenir des externalités positives et de prévenir des externalités négatives d'une politique quelconque. A la lumière des résultats statistiques obtenus et de l'interprétation de ceux-ci, nous réfutons les deux sous-hypothèses H 2.1 et H 2.2 portant sur les conflits 1 et 2 ainsi que la dernière sous-hypothèse H 2.4 portant sur l'intégralité des types de conflits 1 à 3 liés à l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses. La sous-

⁹⁰ "This involves seeking out locations where no community opposition is anticipated or where controversial facilities would go unnoticed. Such locations tend to proliferate in transient, rental accommodation areas of inner cities, thus accentuating the ghettoization trend (...)" (Dear/Taylor 1982: 16).

⁹¹ *Le Temps*, 8.7.1999.

8. Analyse des hypothèses

hypothèse 2.3 portant sur les conflits entre communes et cantons est par contre confirmée.

Hypothèse 4: Les conflits 1, 2 et 3 se produisent d'avantage dans les communes de régions non-métropolitaines à pendularité importante (iv) et dans les communes agricoles et industrielles à pendularité faible (v) que dans les communes des centres (i), les communes tertiaires (ii) et les communes de régions métropolitaines à pendularité importante (iii).

H 4.1 Σ conflits 1 dans communes iv et v > Σ conflits 1 dans communes i, ii, iii
NON

H 4.2 Σ conflits 2 dans communes iv et v > Σ conflits 2 dans communes i, ii, iii
NON

H 4.3 Σ conflits 3 dans communes iv et v > Σ conflits 3 dans communes i, ii, iii
OUI

H 4.4 Σ conflits 1 à 3 dans communes iv et v > Σ conflits 1 à 3 dans communes i, ii, iii
NON

8.5 Probabilités et évolution des conflits dans le temps

Après avoir passé en revue les quatre hypothèses relatives à la distribution temporelle et géographique des conflits liés à l'accueil des requérants d'asile, nous essayons de déterminer statistiquement l'influence relative des variables explicatives sur l'émergence des différents types de conflit d'accueil. L'analyse statistique nous permet de définir des valeurs indiquant la probabilité qu'un type de

8. Analyse des hypothèses

conflit se produise et d'analyser l'évolution de la fréquence des différents types de conflits à travers le temps (1990-1999).

8.5.1 Résultats

Les conflits analysés comprennent les attentats contre des centres pour requérants d'asile (conflits 1), les oppositions d'habitants locaux (conflits 2) et les conflits entre communes et canton (conflits 3), ce qui donne un total d'observations de 205 cas (Σ conflits 1 à 3 (N2)=207; deux conflits de type 3 qui pour des raisons méthodologiques ne pouvaient pas être attribués à un type de commune ont été éliminés). Les variables explicatives testées sont l'année durant laquelle un conflit se déroule, le type de régime de mise en œuvre (*voir hypothèse 2*), l'attitude politique locale (*voir hypothèse 3*) et le type de commune (*voir hypothèse 4*) en question. Notre première variable explicative concernant la "pression migratoire" du moment ne peut pas être intégrée dans l'analyse vu que des données désagrégées indiquant le nombre de nouveaux requérants d'asile arrivant dans une commune à un moment donné du temps ne sont que très difficilement accessibles. Divers essais avec un modèle linéaire (mais incluant des interactions) montrent que les deux seuls effets que l'on peut qualifier de statistiquement significatifs (max $p=0.06$) sont la votation sur l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" (variable "attitude politique locale", A) et l'année (AN) durant laquelle le conflit se déroule. On a (P_i est la probabilité d'obtenir la réponse i):

$$\ln\left(\frac{P_2}{P_3}\right) = -213.2 + 1.36430 A + 0.10702 AN$$
$$\ln\left(\frac{P_1}{P_3}\right) = 252.8 + 0.90002 A - 0.12658 AN$$

8. Analyse des hypothèses

Avec les formules

$$P_1 = \frac{e^{252.8+0.90002 A-0.12658 AN}}{1 + e^{-213.2+1.3643 A+0.10702 AN} + e^{252.8+0.90002 A-0.12658 AN}}$$

$$P_2 = \frac{e^{-213.2+1.3643 A+0.10702 AN}}{1 + e^{-213.2+1.3643 A+0.10702 AN} + e^{252.8+0.90002 A-0.12658 AN}}$$

$$P_3 = \frac{1}{1 + e^{-213.2+1.3643 A+0.10702 AN} + e^{252.8+0.90002 A-0.12658 AN}}$$

on obtient les probabilités suivantes (A=0; attitude politique locale favorable (ou indifférente) à l'égard des requérants d'asile; A=1; attitude politique locale hostile à l'égard des requérants d'asile).

Tableau 12: Probabilités des conflits 1 à 3 selon l'année et l'attitude politique locale

Année	P_1		P_2		P_3	
	A = 0	A = 1	A = 0	A = 1	A = 0	A = 1
1990	.579603	.596955	.186111	.304942	.234286	.098103
1991	.536377	.545922	.217552	.352255	.246071	.101823
1992	.491886	.493407	.252004	.402146	.256110	.104447
1993	.446815	.440576	.289150	.453576	.264036	.105848
1994	.401915	.388640	.328534	.505391	.269552	.105970
1995	.357950	.338746	.369590	.556425	.272460	.104829
1996	.315647	.291881	.411671	.605604	.272682	.102515
1997	.275645	.248792	.454098	.652035	.270257	.099172
1998	.238455	.209959	.496202	.695055	.265343	.094986
1999	.204441	.175593	.537367	.734249	.258191	.090158

L'évolution au cours du temps des probabilités est frappante (variable "année"), mais il faut remarquer que la qualité de l'ajustement est faible selon les indicateurs du programme utilisé. Afin de tester les probabilités de l'émergence des conflits 1 (75 cas), 2 (91 cas) et 3 (39) avec un *logit model*, nous utilisons le conflit 3 (communes contre canton) comme événement de référence (*Reference Event*) par rapport auquel les deux autres types de conflits sont analysés. Le

8. Analyse des hypothèses

tableau 12 résume les probabilités (P) qu'un type de conflit se produise par rapport aux deux variables "année" (AN) et "attitude politique locale" (A).

Tableau 13: Nominal Logistic Regression (selon l'année et l'attitude politique locale)

Response Information

Variable	Value	Count	
RESPONSE	3	39	(Reference Event)
	2	91	
	1	75	
	Total	205	

Logistic Regression Table

Predictor	Coef	StDev	Z	P	Odds Ratio	95% CI	
						Lower	Upper
Logit 1: (2/3)							
Constant	-213.2	113.2	-1.88	0.060			
A	1.3643	0.4396	3.10	0.002	3.91	1.65	9.26
AN	0.10702	0.05673	1.89	0.059	1.11	1.00	1.24
Logit 2: (1/3)							
Constant	252.8	116.1	2.18	0.029			
A	0.9002	0.4506	2.00	0.046	2.46	1.02	5.95
AN	-0.12658	0.05822	-2.17	0.030	0.88	0.79	0.99

Log-likelihood = -195.991
 Test that all slopes are zero: G = 36.095, DF = 4, P-Value = 0.000

Goodness-of-Fit Tests

Method	Chi-Square	DF	P
Pearson	64.717	34	0.001
Deviance	70.415	34	0.000

M

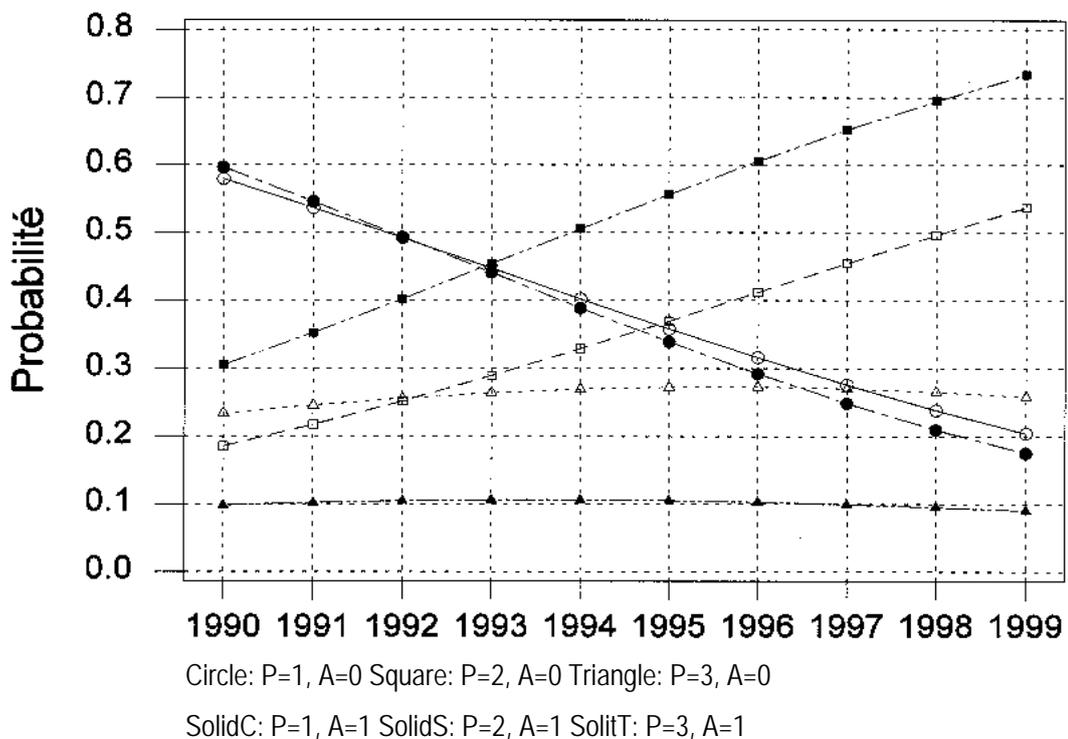
8.5.2 Discussion et interprétation

L'analyse des probabilités dans le temps (voir tableau 12 et figure 7) s'avère très intéressante dans la mesure où l'on constate des tendances marquées en ce qui concerne l'évolution des probabilités des attentats violents contre des centres pour requérants d'asile (P_1) et les oppositions d'habitants locaux (P_2). La probabilité qu'un conflit entre autorités politico-administratives communales et cantonales surgisse (P_3) reste plus ou moins constante entre 1990 et 1999 – à la fois en ce qui concerne les communes dont la population est hostile à l'égard des requérants d'asile (1990: .098103; 1999: .090158) et celles dont la population est

8. Analyse des hypothèses

favorable (ou indifférente) à l'égard des requérants d'asile (1990: .234286; 1999: .258191). Les probabilités d'attentats violents contre des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les oppositions d'habitants locaux suivent une évolution complètement opposée; pendant que la probabilité de l'émergence d'un conflit 1 diminue continuellement entre 1990 et 1999 (de .596955 à .175593 pour les communes avec une population hostile à l'égard des requérants et de .579603 à .204441 pour les communes avec une population favorable à l'égard des requérants), la probabilité de l'émergence d'un conflit 2 s'accroît continuellement durant la même période (de .304942 à .734249 pour les communes avec une population hostile à l'égard des requérants et de .186111 à .537367 pour les communes avec une population favorable à l'égard des requérants) (voir tableau 12).

Figure 7: Evolution des probabilités des conflits 1 à 3 au cours du temps (1990-1999)



8. Analyse des hypothèses

Pendant que les attentats violents contre des centres pour requérants d'asile (conflits 1) deviennent *moins* probables, les oppositions d'habitants locaux contre l'établissement de requérants d'asile dans leur voisinage ou commune (conflits 2) deviennent *plus* probables, alors que la probabilité d'émergence de conflits entre communes et cantons (conflits 3) reste constant pendant les années 1990. Alors que la probabilité de l'émergence d'un attentat violent était d'environ 60% en 1990 (.596955) et celle de l'émergence d'une opposition d'habitants locaux d'environ 30% (.304942) dans une commune hostile à l'égard des demandeurs d'asile en 1990, les probabilités s'inversent vers la fin de la décennie (1999) jusqu'à moins de 20% pour les conflits 1 (.175593) et plus de 70% pour les conflits 2 (.734249). Ce constat confirme nos observations faites auparavant par rapport à la distribution des différents types de conflits 1 à 4 entre 1990 et 1999 (voir tableau 5). Alors que la première grande vague de réfugiés au début des années 1990 a été suivie par un grand nombre d'attentats violents contre des structures d'accueil, la deuxième grande vague de réfugiés vers la fin de la décennie, a suscité majoritairement des oppositions d'habitants locaux. En guise de conclusion, notons que la variable "attitude politique locale" n'a que peu d'influence sur les probabilités des conflits 1, mais produit des résultats différents en ce qui concerne les conflits 2 et 3. Ainsi, une commune avec une population hostile à l'égard des requérants d'asile ($A=1$) a une plus grande probabilité de voir surgir un conflit 2 qu'une commune avec une population favorable (ou indifférente) à l'égard des requérants ($A=0$), tandis que la probabilité des conflits 3 était plus grande dans des communes avec une population majoritairement favorable aux requérants dans la période observée.

9 Conclusions

9.1 *Les conditions d'émergence des conflits d'accueil 1 à 4*

Notre analyse démontre le poids des "particularismes locaux" qui façonnent la gestion de l'accueil des requérants d'asile et montre la nécessité de prendre en compte le niveau *local* de la mise en œuvre de la politique d'asile si on veut comprendre l'émergence des différents types de conflits surgissant lors de l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses. La description et la conceptualisation des quatre types de conflits nous ont permis de mettre en lumière les différentes *dynamiques conflictuelles* qui peuvent se produire entre les acteurs politico-administratifs, les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'asile suisse. L'analyse des quatre hypothèses basées sur les variables explicatives "pression migratoire" du moment (nombre de demandes d'asile déposées), "régime de mise en œuvre" (participation des communes à la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile), "attitude politique locale" des groupes-cibles (selon le comportement de vote) et "type de commune" dans lequel un conflit d'accueil surgit (selon la typologie centre-périphérie) nous a fourni des premières explications par rapport à la distribution temporelle et géographique des conflits observés.

Le poids relatif des différentes variables explicatives pour la naissance des conflits peut être appréhendé en terme de conditions nécessaires et/ou suffisantes. Nous concluons que le *nombre de réfugiés* venant en Suisse a un impact significatif sur la distribution temporelle du nombre de conflits qui se sont produits dans les communes entre 1990 et 1999. La variable "pression migratoire" constitue ainsi une condition nécessaire – mais pas forcément suffisante – pour que les conflits de type 1, 2 et 3 émergent de manière concentrée dans le temps. Les différents *régimes de mise en œuvre cantonaux* fonctionnent comme des filtres par rapport à la distribution géographique des conflits car un régime dans lequel les communes participent à la mise en œuvre augmente les risques que les conflits de type 2 et 3 surviennent dans les communes soumises à ce régime. L'attitude des groupes-cibles face aux bénéficiaires finaux est également suscep-

9. Conclusions

tible d'accroître ou de diminuer le potentiel conflictuel dans une commune dans la mesure où une *attitude politique locale* hostile à l'égard des demandeurs d'asile établis dans la commune peut encourager indirectement des auteurs d'attentats violents contre des structures d'accueil (conflits 1) et mettre la pression sur les autorités communales concernées en vue de s'opposer à l'attribution de nouveaux requérants par les autorités cantonales (conflits 3). En ce qui concerne les caractéristiques structurelles des communes dans lesquelles des demandeurs d'asile sont établis, le *type de commune* est également un facteur qui augmente ou diminue le risque que des conflits de type 1, 2 et 3 surgissent.

Si les conclusions par rapport à la distribution géographique des attentats violents contre les centres d'accueil et des conflits entre cantons et Confédération (dû au petit nombre de cas repérés) restent limitées, nous pouvons par contre faire des énoncés intéressants concernant l'émergence des conflits 2 et 3, qui réunissent 60% de tous les conflits (N1) (voir tableau 5) que nous avons repérés entre janvier 1990 et décembre 1999. Nous constatons que dans des périodes de grand afflux de requérants d'asile, une commune est d'avantage confrontée à des oppositions d'habitants locaux (conflits 2) et à des querelles avec les autorités cantonales (conflits 3) si cette commune doit participer à la mise en œuvre de l'accueil des requérants, si sa population se caractérise par une attitude hostile à l'égard des bénéficiaires finaux et si elle ne fait pas partie des communes tertiaires (ou riches). A l'opposé, des communes qui ne doivent pas participer à la mise en œuvre des requérants d'asile, qui se composent d'une population majoritairement favorable (ou indifférente) à l'égard des demandeurs d'asile et qui se caractérisent par un revenu moyen supérieur ont moins de risques de voir émerger des oppositions d'habitants locaux (conflits 2) et des conflits avec le canton (conflits 3) susceptibles de perturber la mise en œuvre de la politique d'asile.

En guise de conclusion, signalons qu'il existe d'autres facteurs sociaux, institutionnels et structurels qui déterminent l'émergence des conflits surgissant lors de l'accueil des requérants d'asile que nous n'avons pas pris en considération. En outre, une analyse détaillée de l'impact de la constellation des acteurs participant à la mise en œuvre (autorités politico-administratives, groupes-cibles et bénéficiaires finaux), du programme administratif, des priorités de mise en œuvre et

des paradigmes normatifs, ainsi que des facteurs structurels et de situation devrait être faite sur la base d'une comparaison de différentes études de cas.

9.2 Les conflits d'accueil à la lumière du fédéralisme d'exécution

Tout au long de notre recherche, nous avons insisté sur les *incidences spatiales* de la mise en œuvre de la politique d'asile en intégrant les apports des recherches sur les politiques publiques à incidence spatiale et le fédéralisme d'exécution (Knoepfel et al. 1997; Terribilini 1999; Wälti 1999). Sans procéder à un jugement définitif quant à l'influence des mécanismes institutionnels du fédéralisme d'exécution et celle des effets spatiaux de la politique d'asile sur l'émergence des conflits d'accueil des requérants d'asile, nous pouvons tirer des conclusions quant à la conflictualité d'une politique publique à incidence spatiale telle que la politique d'asile dans un système fédéraliste. Après avoir abordé les différents conflits 1 à 4 qui se manifestent entre acteurs et niveaux institutionnels différents, nous suggérons que la conflictualité qui caractérise la politique d'asile des années 1990 se traduit de manière différente sur les différents niveaux institutionnels. Ainsi, le fédéralisme d'exécution ne sert pas seulement de "mécanisme de résolution de conflit" (Knoepfel et al. 1997: 53), mais il peut également devenir une *source* de conflit dans la mesure où il rend possible le transfert de la conflictualité d'une politique publique entre les différents niveaux institutionnels. Notre analyse des conflits de mise en œuvre de la politique d'asile confirme une observation faite pour d'autres politiques publiques controversées comme l'implantation de services médico-sociaux pour consommateurs de drogues illégales. Kübler qualifie ces conflits de localisation de "continuation de la politique en la matière, par d'autres moyens et à d'autres niveaux" (Kübler et al. 1997: 254). Ce constat s'applique également pour les conflits dans le domaine de l'asile, lequel ne cesse de donner lieu à des controverses politiques de premier ordre parmi les partis politiques suisses (voir Frossard/Hagmann 2000).

Par les mécanismes institutionnels du fédéralisme d'exécution, les conflits liés à la politique d'asile peuvent descendre du "haut vers le bas" et remonter du "bas vers le haut" pour prendre des formes différentes selon le niveau institutionnel et

9. Conclusions

les acteurs en question. La descente des conflits du "haut vers le bas" s'opère à travers la délégation de l'accueil des requérants d'asile aux cantons et communes, tandis que le transfert des conflits du "bas vers le haut" peut s'opérer par des conflits de type 2, 3 et 4.

9.3 *Quelle gestion des conflits résultant de l'accueil de requérants d'asile ?*

L'analyse des conflits de mise en œuvre de la politique d'asile suisse soulève la question de savoir dans quelle mesure des "modes de gestion médiateurs" (Wälti 1999) pourraient être intégrés dans les processus de mise en œuvre et dans quelle mesure les autorités politico-administratives pourraient, respectivement devraient, repenser leurs moyens d'action pour prévenir l'émergence de ces conflits. Il n'est pas facile de répondre à cette question dans la mesure où les différents types de conflits observés se caractérisent par des constellations et des enjeux conflictuels *très différents*. Une gestion des conflits et, par conséquent, une mise en œuvre plus efficace peut être atteinte plutôt par des solutions politiques et institutionnelles attribuant un rôle principal aux acteurs et mécanismes institutionnels "traditionnels" (redistribution des tâches entre collectivités publiques, coordination verticale et horizontale, processus d'arbitrage basés sur le droit, etc.) ou par des processus de résolution de conflits (*problem solving*) qu'on peut, pour simplifier, qualifier d'"alternatifs" (*alternative dispute resolution*⁹²), mettant d'avantage l'accent sur l'élaboration et la recherche coopérative de solutions acceptables pour tous les acteurs concernés (Rubin et al. 1994: 168; Wälti 1999: 76). Dans la réalité, ces deux formes de gestion de conflits constituent plutôt un continuum que des approches dichotomiques et doivent être appréhendées et pratiquées de manière complémentaire. En ce qui concerne la prévention des

⁹² Vu le grand flou des définitions existantes, nous renonçons à une présentation des différentes procédures et théories de résolution de conflits que la littérature anglo-saxonne (*mediation, facilitation, arbitration (un-)assisted negotiations* etc.) et allemande (*Mediation, Konfliktbearbeitung, Vermittlung* etc.) nous donnent. Pour une bonne introduction aux techniques de résolution de conflits publics, voir Susskind and Cruikshank (1987), pour un survol terminologique général, Rubin et al. (1994).

9. Conclusions

conflits, une meilleure coordination institutionnelle horizontale (notamment entre les communes) et verticale (notamment entre les cantons et les communes; mais également entre les communes et leurs habitants) incluant *tous* les acteurs participant à la mise en œuvre de la politique d'asile pourrait prévenir un bon nombre des conflits qui se produisent en période de grande pression migratoire.

La conceptualisation des conflits 2 montre que les oppositions d'habitants locaux résultent entre autre d'un rapport inégal entre le degré de concentration spatiale des coûts et le degré de concentration spatiale des bénéfiques (Wälti 1999: 18) engendrés par l'établissement des requérants d'asile dans les communes. De même les conflits 3 et 4 peuvent être appréhendés - peu importe l'appartenance institutionnelle des acteurs impliqués - comme des *conflits de (re)distribution des coûts et des bénéfiques* liés à l'utilisation du sol.⁹³ Dans la mesure où ces conflits sont en premier lieu motivés par le *choix géographique de l'infrastructure* (conflit de localisation comme un enjeu spatial) et non pas par une *opposition de principe* de la part des acteurs contestataires (conflit de localisation comme un enjeu fondamental) une procédure de résolution de conflit basée sur une approche redistributive pourrait être envisagée. Selon Susskind et Cruikshank, une telle procédure de négociations devrait être i) ad hoc (la procédure n'étant pas soumise à un déroulement fixe), ii) informel (communication directe entre les acteurs impliqués), iii) consensuelle (à la recherche d'une solution élaborée de manière consensuelle), iv) "face à face" (les acteurs se rencontrent pour discuter face à face), v) complémentaire (c'est-à-dire une démarche de résolution du conflit alternative à celle normalement adoptée) et vi) limitée à des enjeux redistributifs (pas de conflits de principe) (1989: 77). Ainsi, des techniques et méthodes de médiation des conflits ayant fait leur preuve dans le contexte de l'aménagement du territoire (Ruegg 1992), ou de la politique des déchets (Knoepfel/Rey 1990), pourraient être intégrés dans le processus de mise en œuvre de l'accueil des demandeurs d'asile dans les communes.

Toutefois, il faut admettre que les conflits analysés ne peuvent pas tous être réduits à des simples divergences d'intérêts de localisation. Il est évi-

⁹³ "Distributional disputes focus on the allocation of funds, the settings of standarts, or the siting of facilities (including how we use our land and water)" (Susskind/Cruikshank 1987: 17).

9. Conclusions

dent que les groupes-cibles, et dans une moindre mesure les autorités politico-administratives, font souvent preuve d'une *opposition de principe* à l'égard de la présence des étrangers et remettent par là en cause fondamentalement les objectifs et les instruments de la politique d'asile. Les attentats violents contre les centres d'accueil constituent l'exemple le plus parlant d'un tel phénomène. Ces conflits de principe portant sur des *valeurs* et des *identités* différentes ne peuvent pas être résolus par des procédures de médiation (voir Weidner 1993: 239) et ne correspondent pas aux caractéristiques classiques des conflits de type NIMBY. La gestion et la prévention de ces conflits ne peuvent être atteintes que par des interventions étatiques (légales et politiques) forçant les acteurs contestataires à respecter les dispositions légales existantes par rapport à la mise en œuvre de la politique d'asile.

10 Bibliographie

10.1 Littérature

- ALTERMATT, Urs und Damir SKENDEROVIC (1995): "Die extreme Rechte: Organisation, Personen und Entwicklungen in den achtziger und neunziger Jahren", in ALTERMATT, Urs und Hanspeter KRIESI (Hrsg.): *Rechtsextremismus in der Schweiz: Organisationen und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren*, Zürich: Verlag NZZ, 13–154.
- ANGENENDT, Steffen (1999): "Asylum and Migration in the EU Member States: Structures, Challenges and Policies in Comparative Perspective", in Steffen ANGENENDT (ed.): *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn: Europa Union Verlag, 6-64.
- ARMINGEON, Klaus (1995): "Der Schweizer Rechtsextremismus im internationalen Vergleich", *Swiss Political Science Review*, 1(4), 41-64.
- BENZ, Arthur (1991): "Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten", *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2, 46–75.
- BIERI, Yves (1991): *Le Ghetto invisible: une territorialité des requérants d'asile à Genève*, Mémoire, Département de géographie, Université de Genève.
- BÖSCH, Andi (1997a): "Lebensstile und Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern", in Beat FUX, Andi BÖSCH, Priska GISLER und Doris BAUMGARTNER (Hrsg.): *Bevölkerung und eine Prise Politik: Die schweizerische Migrations-, Familien- und Alterspolitik im Fadenkreuz von Einstellungen und Bewertungen*, Zürich: Seismo, 51-89.
- BÖSCH, Andi (1997b): "Soll die Anzahl der AusländerInnen und Flüchtlinge begrenzt werden? Die Meinungen der SchweizerInnen", in Beat FUX, Andi BÖSCH, Priska GISLER und Doris BAUMGARTNER (Hrsg.): *op. cit.*, 91-117.
- BRIQUET, Jean-Louis et Frédéric SAWICKI (1989): "L'analyse localisée du politique: lieux de recherche ou recherche de lieux?", *Politix*, 7–8, 6–16.

10. Bibliographie

- BUSSMANN, Werner (1986): *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat*, (Res publica helvetica ; Band 19), Bern/Stuttgart: Haupt.
- CATTACIN, Sandro et Lorena PARINI (1997): "Le fédéralisme suisse face à la complexité sociale", papier présenté lors du séminaire de 3ème cycle romand de science politique, Villars-sur-Ollon, 25–27 septembre 1997.
- CENTRE DE RECHERCHE DE POLITIQUE SUISSE (éd.) (1991-1999): *Année politique suisse 1990 – 1998*, Berne: Centre de recherche de politique suisse à l'université de Berne.
- CUNHA, Antonio et Isabelle VEZ (1997): "Métropolisation, processus d'exclusion et politiques sociales: fédéralisme et gestion territorialisée", in Guy SAEZ, Jean-Philippe LERESCHE et Michel BASSAND (éd.): *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris: L'Harmattan, 175–208.
- DEAR, Michael J. and S. M. TAYLOR (1982): *Not on our Street: Community Attitudes to Mental Health Care*, London: Pion.
- EISNER, Manuel (1998): "Jugendkriminalität und immigrierte Minderheiten im Kanton Zürich", in EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR JUGENDFRAGEN (Hrsg.): *Prügeljugend – Opfer und Täter*, Bern: Bundesamt für Kultur, 26-37.
- EISNER, Manuel (1997): *Das Ende der zivilisierten Stadt?: Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- FRIEDRICHS, Jürgen (1988): "Makro- und mikrosoziologische Theorien der Segregation", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Soziologische Stadtforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 56–77.
- FROSSARD, Stanislas et Tobias HAGMANN (2000): *La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – Le vrai, le faux et le criminel*, Cahier de l'Idheap, n° 191, Chavannes-près-Renens: Idheap.
- GATTIKER, Mario (1999): *La procédure d'asile et de renvoi: Octroi de l'asile et renvoi selon la loi sur l'asile du 26 juin 1998*, Bern: Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR).

10. Bibliographie

- GENTILE, Pierre, Maya JEGEN, Hanspeter KRIESI, Lionel MARQUIS (1995): "Die rechtsradikale Radikalisierung: eine Fallstudie", in ALTERMATT, Urs und Hanspeter KRIESI (Hrsg.): *op. cit.*, 157–263.
- GESER, Hans (1999): "Die Gemeinden in der Schweiz", in KLÖTI, Ulrich, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER et Yannis PAPA-DOPOULOS (Hrsg.): *op. cit.*, 421–468.
- GESER, Hans, Andreas LADNER, Roland SCHALLER und Thanh-Huyen BALLMER-CAO (1994): *Die Schweizer Lokalparteien*, Zürich: Seismo Verlag.
- GLASL, Friedrich (1992): *Konfliktmanagement: Ein Handbuch zur Diagnose und Behandlung von Konflikten für Organisationen und Berater*, 3. Auflage, Bern/Stuttgart: Haupt ; Freies Geistesleben.
- GROUPE MANAGEMENT PUBLIC (1999): "Comparaison intercantonale des prestations d'assistance aux requérants d'asile", Rapport de recherche élaboré à l'intention de l'Office fédéral des réfugiés (ODE) et dirigé par Lorena PARINI, Genève: Université de Genève.
- HAGMANN, Tobias (2000): "Analyse économique de la politique d'asile suisse: distribution des coûts financiers et sociaux", travail de semestre effectué dans le cadre du cours "Analyse économique du rôle de l'Etat" sous la direction du professeur Nils Soguel, Chavannes-près-Renens: Idheap.
- HEIMAN, Michael (1990): "From 'Not in My Backyard!' to 'Not in Anybody's Backyard!': Grassroot Challenge to Hazardous Waste Facility Siting", *Journal of American Planning Association*, 56 (3), 359–362.
- HOLZER, Thomas, Gerald SCHNEIDER and Thomas WIDMER (en publication): "The Impact of Legislative Deterrence Measures on the Number of Asylum Applications in Switzerland", *International Migration Review*.
- HOLZER, Thomas, Gerald SCHNEIDER and Thomas WIDMER (2000): "Discriminating Decentralization: Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland, 1988-1996", *Journal of Conflict Resolution*, 44(2), April 2000, 250-276.

10. Bibliographie

- HORBER-PAPAZIAN, Katia et Nils C. SOGUEL (1996): "La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes", *Swiss Political Science Review*, 2(2), 143-164.
- HORBER-PAPAZIAN, Katia (1992): "Mise en oeuvre de politiques à incidence spatiale: une entreprise difficile", in Jean RUEGG, Nicolas METTAN et Luc VODOZ (éds.): *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 31-48.
- INHABER, Herbert (1992): "Of LULUs, NIMBYs, and NIMTOOs", *The Public Interest*, 107, 52-64.
- JOYE, Dominique, SCHULER, Martin, NEF, Rolf et Michel BASSAND (1988): *Le système des communes suisses: approche typologique du modèle centre-périphérie*, Statistique officielle de la Suisse, n° 154, Bern: Office fédéral de la statistique.
- KISSLING-NÄF, Ingrid et Sonja WÄLTI (1999): "Der Vollzug öffentlicher Politiken", in KLÖTI, Ulrich, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER et Yannis PAPADOPOULOS (Hrsg.) (1999): *op. cit.*, 652-689.
- KISSLING-NÄF, Ingrid und Peter KNOEPFEL (1992): "Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System", in Heidrun ABROMEIT und Werner W. POMMEREHNE (Hrsg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 43-69.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne LARRUE et Frédéric VARONE (1999): *Analyse comparée de politiques publiques*, Matériel de cours de l'Idheap, Chavannes-près-Renens: Idheap.
- KNOEPFEL, Peter, Katia HORBER-PAPAZIAN, Martin BENNINGHOF, Serge TERRIBILINI et Sonja WÄLTI (1997): *Le Fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidence spatiale*, Rapport final FNRS, Chavannes-près-Renens: Idheap.

10. Bibliographie

- KNOEPFEL, Peter und Werner BUSSMANN (1997): "Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt", in BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn, 58–77.
- KNOEPFEL, Peter und Ingrid KISSLING-NÄF (1993): *Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik*, Cahiers de l'Idheap, 109, Chavannes-près-Renens: Idheap.
- KNOEPFEL, Peter und Michel REY (1990): "Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse Romande", in Wolfgang HOFFMANN-RIEM und Eberhard SCHMIDT-ASSMANN (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 2: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 257–286.
- KONUKIEWITZ, Manfred (1985): *Die Implementation räumlicher Politik: Eine empirische Untersuchung zur Koordination des Vollzugs raumwirksamer Massnahmeprogramme*, (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin; Band 46), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KÜBLER, Daniel, MALATESTA, Dominique et Dominique JOYE (1997): "Une politique locale à l'épreuve de la ville: conflits de localisation et services urbains", in Guy SAEZ, Jean-Philippe LERESCHE et Michel BASSAND (éd.): *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris: L'Harmattan, 245-269.
- KÜBLER, Daniel (1995): "Problèmes de mise en œuvre de la politique sociale en milieu urbain: l'exemple des services médico-sociaux pour consommateurs de drogues", *Swiss Political Science Review*, 1(4), 99-120.
- LINDER, Wolf (1987): *La décision politique en Suisse: genèse et mise en oeuvre de la législation*, Lausanne: Réalités sociales.

10. Bibliographie

- MAHNIG, Thomas (1995): *Concentrations d'immigrés et politiques publiques: les cas de Paris, Berlin, Amsterdam et Zürich*, synthèse provisoire d'un travail de thèse, non-publié, Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.
- MAILLARD, Alain et Christophe TAFELMACHER (1999): „Faux réfugiés“? *La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999*, Lausanne: Editions d'en bas.
- MAZMANIAN, Daniel A. and Michael STANLEY-JONES (1995): "Reconceiving LULUs: Changing the Nature and Scope of Locally Unwanted Land Uses", in Peter KNOEPFEL (Hrsg.): *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung: Beispiele aus dem In- und Ausland*, (Ökologie und Gesellschaft; vol. 10), Basel/Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn, 27-53.
- MAZMANIAN, Daniel and David MORELL (1990): "The "NIMBY" Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse", in Norman J. VIG and Michael E. KRAFT (eds.): *Environmental Policy in the 1990s: Toward a New Agenda*, Washington D. C.: CQ Press, 125-143.
- NIGGLI, Peter und Jürg FRISCHKNECHT (1998): *Rechte Seilschaften: wie die „unheimlichen Patrioten“ den Zusammenbruch des Kommunismus meisterten*, Zürich: Rotpunktverlag.
- ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX REFUGIES (éd.) (1999): *Requérants d'asile criminels ou Criminels requérants d'asile: Un abus ciblé du droit d'asile*, Berne: Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés.
- PARINI, Lorena (en publication): "La Gouvernance de la politique d'assistance aux requérants d'asile en Suisse", *Revue Suisse de science politique*.
- PARINI, Lorena (1997): *La politique d'asile en Suisse: Une perspective systémique*, Coll. Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan.
- POPPER, Frank J. (1985): "The environmentalist and the LULU", *Environment*, 27(2), 7–11 and 37–40.
- QUIRK, Paul J. (1989): "The cooperative resolution of policy conflict", *American Political Science Review*, 83(3), 905-921.

10. Bibliographie

- REPHANN, Terence J. (1996): "The Economic Impacts of LULUs", online, accédé: 22 mai 2000, ><http://www.equotient.net/nimby.htm><
- RUEGG, Jean (1992): "Médiation des conflits liés à l'utilisation du sol", in Jean RUEGG, Nicolas METTAN et Luc VODOZ (éds.): *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 95-107.
- RUBIN, Jeffrey Z., Dean G. PRUITT and Sung Hee KIM (1994): *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, 2nd ed., New York etc.: McGraw-Hill, Inc.
- SABATIER, Paul A. (1986): "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6, 1, 21-48.
- SANCAR-FLÜCKIGER, Annemarie (1998): *Integration von MigrantInnen – ein aussergewöhnliches Unterfangen? Untersuchung zur Schweizer AusländerInnenpolitik und AusländerInnenarbeit: das Beispiel der Stadt Bern*, Forschungsbericht Institut für Ethnologie der Universität Bern, 4. Aufl., Köniz: Edition Soziothek.
- SANDOLE, Dennis J. D. (1993): "Paradigms, theories, and metaphors in conflict and conflict resolution: Coherence or confusion?", in Dennis J. D. SANDOLE and Hugo van der MERWE (eds.): *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*, Manchester/New York: Manchester University Press, 3-24.
- SCHNEIDER, Gerald (1998): "Der Asylföderalismus wirkt diskriminierend: Höchst ungleiche Anerkennungsquoten für Asylsuchende im Vergleich der Kantone", *Asyl*, 1998/3, 62-67.
- SELLERS, B. Martin (1993): "NIMBY: A Case Study in Conflict Politics", *Public Administration Quarterly*, 16(4), 460-477.
- SPÖRNDLI, Markus, Thomas HOLZER und Gerald SCHNEIDER (1998): "Diener dreier Herren? Kantonalbehörden und die Vollzugsvielfalt der arbeitsmarktlichen Bestimmungen im schweizerischen Asylrecht", *Swiss Political Science Review*, 4(3), 53-77.

10. Bibliographie

- STREMLOW, Jürgen (1997): "Die Organisation öffentlicher Sozialhilfe in den Gemeinden der Deutschschweiz", Teilauswertung der Spezialbefragung "Wandel des Sozialwesens in der Schweiz", online Publikation, *Schweizer Gemeindestudien*, Soziologisches Institut der Universität Zürich, online, accédé: 20 juin 2000, ><http://www.unizh.ch/~gemeinde/soz01/001.htm><
- STUTZ, Hans (1999): *Rassistische Vorfälle in der Schweiz: Eine Chronologie und eine Einschätzung: Ausgabe 1999*, Zürich: Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz und Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus.
- SUSSKIND, Lawrence and Jeffrey CRUIKSHANK (1987): *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, The MIT-Harvard Public Disputes Program, New York: Basic Books.
- TERRIBILINI, Serge (1999): *Fédéralisme et inégalités sociales dans la mise en oeuvre des politiques publiques à incidence spatiale*, thèse présenté pour l'obtention du grade de docteur en administration publique, Chavannes-près-Renens: Idheap.
- WALSH, Edward, WARLAND, Rex and Clayton D. SMITH (1993): "Backyards, NIMBYs and Incinerator Sitings: Implications for Social Movement Theory", *Social problems*, 40(1), 1993, 25-38.
- WÄLTI, Sonja (1999): *Les politiques à incidence spatiale: Vers un mode de gestion méditatif?*, thèse présenté pour l'obtention du grade de docteur en administration publique, Chavannes-près-Renens: Idheap.
- WEIDNER, Helmut (1993): "Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren", in SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT (Hrsg.): *Vollzugsprobleme*, SVPW-Jahrbuch, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 225-244.
- WHEELER, Michael (1994): "Negotiating NIMBYs: Learning from the Failure of the Massachusetts Siting Law", *Yale Journal on Regulation*, 11(2), 241-291.
- WINDISCH, Uli (1998): *La Suisse: clichés, délire, réalité*, Lausanne: L'Age d'Homme.

10.2 Sources

10.2.1 Documents publiés par la Confédération et les cantons

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE (2000a): "Asylstatistik 1999", Januar 2000, Bern: Bundesamt für Flüchtlinge.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE (Hrsg.) (2000b): "Individuelle und institutionelle Anreize im Asylbereich", Schlussbericht der Arbeitsgruppe "Finanzierung Asylwesen" zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, 9. März 2000, Bern: Bundesamt für Flüchtlinge.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE (Hrsg.) (1999a): *Migration Flucht Asyl: Asylrecht und Asylpraxis in der Schweiz*, Bern: Bundesamt für Flüchtlinge.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE (Hrsg.) (1999b): *Asyl Schweiz: Ein Überblick über den Asylbereich*, Bern: Bundesamt für Flüchtlinge.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE (Hrsg.) (1999c): *Migration Flucht Asyl: Ursachen, Probleme und Lösungsansätze*, Bern: Bundesamt für Flüchtlinge.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1999): *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung 1998*, Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1997): *Die eidgenössische Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996: Eine Analyse der Gemeinderesultate*, BFS aktuell, Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG (1999): Arrêté du 13 avril 1999 sur la répartition dans le canton des demandeurs d'asile et des personnes admises à titre provisoire, acte 114.23.12.

CONSEIL FEDERAL (1996): "Explications du Conseil fédéral", explications du Conseil fédéral par rapport à l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine", online, accédé: 20 juin 2000, ><http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19961201/explic/f-pp0300.html><

ETAT DE GENEVE (2000): "Special asile", *Balises*, n° 10, 31 mai 2000.

10. Bibliographie

EXPERTENKOMMISSION MIGRATION (1997): *Ein neues Konzept der Migrationspolitik: Bericht der Expertenkommission Migration im Auftrag des Bundesrates*, Bern: Bundesamt für Flüchtlinge.

GROUPE DE REFLEXION INTERDEPARTEMENTAL DFJP, DFAE, DFEP (1989): *Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés*, Berne.

KANTON GLARUS (1998): "Orientierung des Regierungsrates vom 3. Dezember 1998", online, accédé: 11 juin 2000, >http://www.glarusnet.ch/politik/po_html/reg97_98/po_reg198.htm<

KANTON ST. GALLEN (2000): "Mit vorübergehender Unterstützung Eigenständigkeit fördern. Das ist echte Sozialhilfe", online, accédé: 11 juin 2000, >http://www.sg.ch/staatsaufbau/regierung/inneres_militaer.html<

10.2.2 Bases légales

Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (Etat le 28 septembre 1999), RS 142.31.

Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1) du 11 août 1999 (Etat le 18 janvier 2000), RS 142.311.

Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2) du 11 août 1999 (Etat le 28 septembre 1999), RS 142.312.

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931 (Etat le 5 octobre 1999), RS 142.20.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" du 22 mars 1996, FF 1996 I 1270.

10. Bibliographie

10.2.3 Documents publiés par des organisations non-gouvernementales actives dans le domaine de l'asile

ASSOCIATION JURASSIENNE D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (AJADA) (1999): "AJADA", document de présentation de l'AJADA, août 1999, Delémont: AJADA.

ASYL-ORGANISATION FÜR DEN KANTON ZÜRICH (2000): "Stationen eines Asyl Suchenden", online, accédé: 11 juin 2000, ><http://www.stadt-zuerich.ch/asyl/stationen.html><

ASYL-ORGANISATION FÜR DEN KANTON ZÜRICH (1999): *Rückblick auf 1998*, Zürich: Asyl-Organisation für den Kanton Zürich.

CARITAS SCHWEIZ (1997-2000): *Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden: Jahresbericht*, Luzern: Caritas Schweiz.

FONDATION VAUDOISE POUR L'ACCUEIL DES REQUÉRANTS D'ASILE (FAREAS) (1999): *Rapport d'activité 1998*, Lausanne: FAREAS.

PEREGRINA-STIFTUNG FRAUENFELD (2000): *Jahresbericht 1999*, Frauenfeld: Peregrina-Stiftung.

SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE (1999): "Zahlen und Fakten: Statistiken 1998", online, accédé: 4 juin 2000, ><http://www.sfh-osar.ch/inhalt/fakten><

SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE und STIFTUNG GERTRUD KUNZ (Hrsg.) (1990-1999): *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, Publication mensuelle, Berne: OSAR.

SCHWEIZERISCHES ROTES KREUZ – SEKTION FREIBURG (1999 und 2000): *Jahresbericht*, Freiburg: SRK Sektion Freiburg.

10.3 Entretiens

M. Marc Reichle, Sektion Bevölkerungsentwicklung, Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg, 1 novembre 1999.

10. Bibliographie

M. Roland Juen, Sektionschef, Sektion Sozialpolitik, Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Bern-Wabern, 9 juin 2000.

Entretiens et correspondance électronique avec des responsables cantonaux de Appenzell Rhodes Intérieurs, Berne, Bâle, Glaris, Grisons, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Tessin, Thurgovie, Uri, Valais, Zoug travaillant dans le domaine de l'asile ainsi qu'avec des représentants d'œuvres d'entraide mandatées pour l'assistance et l'hébergement de requérants d'asile dans les cantons du Jura, de Lucerne, Soleure, Schwyz et Vaud, 16 juin – 10 juillet 2000.

Annexe

Source: Joye et al. 1988: 57.

Tableau 14: Institutions et organisations responsables pour les deux phases d'accueil des requérants d'asile (état: juillet 2000)⁹⁴

	Autorité cantonale	Responsable pour la prise en charge des requérants d'asile	
AG	Gesundheits- departement Kantonaler Sozial- dienst/ Sektion Asylbewerberbetreuung	1ère phase d'accueil (min. 6 semaines)	2ème phase d'accueil
		Centres de premier accueil	Logement collectif ou individuel
		Canton	Communes
AI	Gesundheits- und Sozialdepartement Amt für Soziales/ Be- reich Asylwesen	1 phase d'accueil	
		Centre d'accueil centralisé (logement collectif)	
		Canton	
AR	Direktion des Innern Betreuungsdienst	1ère phase d'accueil (jusqu'à la décision ODR)	2ème phase d'accueil
		Centre de transit ⁹⁵	Centre d'accueil
		Canton	

⁹⁴ Notes: i) ce survol reprend les désignations utilisées par les autorités cantonales respectives. Nous traduisons centre de premier accueil par *Erstaufnahmezentrum*, centre d'accueil par *Aufnahmezentrum*, centre de transit par *Durchgangszentrum*, ii) la durée indiquée dans la rubrique "1ère phase d'accueil" se réfère aux périodes sans afflux massifs de requérants et doit être comprise comme une valeur moyenne vu qu'elle varie fortement selon la conjoncture, iii) des lignes tracées entre les différentes phases d'accueil illustrent l'absence d'une séparation claire entre les deux phases d'accueil.

⁹⁵ Jusqu'en 1994 le canton avait mandaté Caritas pour la gestion des deux centres de transit cantonaux à Wienacht et Herisau (*St. Galler Tagblatt*, 13.7.1994).

BE	<i>Gesundheits- und Fürsorgedirektion</i> Fürsorgeamt/ Abteilung Asylwesen	1ère phase d'accueil (6 à 8 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres de premier accueil et de transit	Logement collectif ou individuel
		Canton, gestion déléguée aux villes de Berne, Bienne et Thoune, aux deux communes de Köniz et Muri, à l'armée du Salut et à d'autres organismes privés	Communes
BL	<i>Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion</i> Kantonales Fürsorgeamt/ Koordinationsstelle für Asylbewerber	1ère phase d'accueil (brève durée)	2ème phase d'accueil
		Centres de transit	Logement collectif ou individuel
		Canton, gestion déléguée à des tiers (sociétés privées)	Communes, certaines délèguent à des tiers
BS	<i>Wirtschafts- und Sozialdepartement</i> Fürsorgeamt/ Koordination Asyl und Rückkehrhilfe	1ère phase d'accueil (durée très variable)	2ème phase d'accueil
		Logement "collectif" ⁹⁶ ou individuel (appartements)	Logement "collectif" ou individuel (appartements) et centre d'accueil de "Moosrain" (commune de Riehen)
		Pas de différence claire entre la première et la deuxième phase d'accueil car absence de centre d'hébergement collectif; différenciation en fonction du degré d'encadrement	
		Canton et commune de Riehen	

⁹⁶ Le canton de Bâle constitue à plusieurs égards une exception vu qu'il loge dans des appartements l'ensemble des requérants d'asile, sans distinction selon la date d'arrivée, la durée du séjour ou le type de requérants d'asile. Certains de ces appartements sont directement financés par la Confédération vu que ces logements avaient reçu le statut de logement "collectif" avant la définition du caractère de logement collectif par l'OA 2 et ont pu garder ce statut malgré le fait qu'ils ne correspondent pas au modèle élaboré (Groupe Management Public 1999: 68-70).

Annexe

FR	<i>Direction de la santé publique et des affaires sociales</i> Service social cantonal	1ère phase d'accueil (6 mois à une année)	2ème phase d'accueil
		Centres de premier accueil	Logements décentralisés par région (appartements)
		Canton, depuis janvier 1993 gestion déléguée à la section fribourgeoise de la Croix-Rouge Suisse (CRS)	
GE	<i>Département de l'action sociale et de la santé</i> Office cantonal de la population/ Division asile	1ère phase d'accueil (6 à 12 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres d'accueil	Logement individuel
		Canton, accueil délégué à l'Association genevoise de centre d'accueil pour candidats à l'asile (AGECAS)	Canton, gestion déléguée à l'Hospice Général ⁹⁷
GL	<i>Fürsorgedirektion</i> Kantonales Sozialamt	1ère phase d'accueil (jusqu'à 3 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres de transit	Logement collectif ou individuel (appartements)
		Canton, gestion déléguée à la Croix-Rouge Suisse (CRS)	Communes
GR	<i>Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement</i> Kantonales Sozialamt/ Asylorganisation	1ère phase d'accueil (jusqu'à une année)	2ème phase d'accueil
		Centres de transit	Logement collectif ou individuel (appartements)
		Canton	
JU	<i>Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Police</i> Service de l'aide social/ AJADA	1ère phase d'accueil (max. 3 mois)	2ème phase d'accueil
		Centre de premier accueil	Logement collectif ou individuel décentralisé (par district)
		Canton, depuis 1985 gestion déléguée à l'Association jurassienne d'accueil des demandeurs d'asile (AJADA) (créé par le canton)	

⁹⁷ Dès le 1er janvier 2001, fusion entre AGECAS et l'Hospice général, celui-ci sera chargé comme seule instance de l'accueil, de l'hébergement, de l'assistance financière et de l'encadrement de l'ensemble des personnes demandant l'asile (Etat de Genève 2000).

Annexe

LU	<i>Gesundheits- und Sozialdepartement</i> Kantonales Sozialamt/ Wirtschaftliche Sozialhilfe Asylbewerber/ Flüchtlinge	1ère phase d'accueil (jusqu'à 6 semaines)	2ème phase d'accueil (jusqu'à 6 mois)	3ème phase d'accueil
		Centre de premier accueil	Centres de transit	Logement collectif ou individuel
		Canton, depuis 1983 gestion déléguée à Caritas Suisse		Canton, gestion déléguée à la section lucernoise de Caritas
NE	<i>Département des finances et affaires sociales</i> Service de l'action sociale/ Secteur asile	1ère phase d'accueil (2 à 3 mois)	2ème phase d'accueil	
		Centres de premier accueil	Logement individuel décentralisé	
		Canton		
NW	<i>Gesundheits- und Sozialdirektion</i> Amt für Asyl und Flüchtlinge	1ère phase d'accueil (durée variable dépendant du statut du RA)	2ème phase d'accueil	
		Centres d'accueil (Aufnahmezentren)	Logement individuel décentralisé (appartements)	
		Canton ⁹⁸		
OW	<i>Gesundheits- und Sozialdepartement</i> Sozialamt/ Asylkoordination Obwalden	1 phase d'accueil		
		Logement collectif et individuel décentralisé (appartements)		
		Canton, gestion déléguée à Caritas Suisse		
SG	<i>Departement für Inneres und Militär</i> Amt für Soziales	1ère phase d'accueil (1 année)	2ème phase d'accueil	
		Centres d'accueil dans grandes communes	Logement collectif ou individuel	
		Canton ⁹⁹	Communes	

⁹⁸ Jusqu' à fin 1990 le canton de Nidwald avait mandaté la Croix-Rouge Suisse avec la prise en charge des requérants (*Luzerner Tagblatt*, 22.12.1990).

⁹⁹ Jusqu'à fin 1991 le canton de Saint-Gall avait mandaté Caritas avec la gestion de trois centres cantonaux de transit. Par la suite la gestion fut centralisée sous contrôle direct des autorités cantonales (*St. Galler Tagblatt*, 20.3.1992).

Annexe

SH	<i>Departement des Innern</i> Sozialamt	1ère phase d'accueil (jusqu'à 1 année)	2ème phase de logement
		Centres de transit	Logement communal et centres collectifs cantonaux
		Canton	Communes avec plus de 500 habitants, des centres complémentaires sont gérés par le canton
SO	<i>Departement des Innern</i> Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit/ Abteilung Sozialhilfe und Asyl	1ère phase d'accueil (2 à 3 mois, très variable)	2ème phase d'accueil
		Centre de premier accueil et centres de transit	Logement individuel (appartements)
		Canton; depuis 1983 gestion déléguée à Caritas Suisse	Communes
SZ	<i>Departement des Innern</i> Amt für Gesundheit und Soziales	1ère phase d'accueil (3 à 18 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres d'accueil	Logement individuel (appartements)
		Canton, depuis 1988 gestion déléguée à Caritas Suisse et à une société privée	Communes
TG	<i>Departement für Finanzen und Soziales</i> Fürsorgeamt	1ère phase d'accueil (3 à 6 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres de transit (centralisés) et foyers annexes (décentralisés)	Logement collectif et individuel
		Canton, gestion déléguée à la Peregrina-Stiftung (fondation qui regroupe les églises catholiques et évangéliques de la région)	Communes, depuis 1997 des centres complémentaires sont gérés par le canton
TI	<i>Dipartimento delle opere sociali</i> Ufficio des sostegno sociale e dell'inserimento	1ère phase d'accueil (ca. 6 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres d'accueil (logement collectif)	Logement individuel (appartements)
		Canton, depuis 1987 gestion déléguée à la section tessinoise de la Croix-Rouge Suisse (CRS)	Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) (affaires sociales) et Canton (affaires financières)

Annexe

UR	<i>Gesundheits- Sozial- und Umweltdirektion</i> Amt für Soziales	1ère phase d'accueil (plusieurs jours et semaines)	2ème phase d'accueil
		Centre de premier accueil	Logement collectif (foyers) et individuels (appartements)
		Canton, gestion déléguée à la Croix-Rouge Suisse (CRS)	
VD	<i>Département des institutions et des relations extérieures</i> Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS)/ Office cantonal des requérants d'asile (OCRA)	1ère phase d'accueil (12 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres de premier accueil	Logement individuel décentralisé (appartements)
		Canton, depuis 1994 gestion déléguée à la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS) (créée par le canton)	
VS	<i>Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie</i> Office de l'aide sociale	1ère phase d'accueil (brève durée)	2ème phase d'accueil
		Centres de premier accueil	Logements décentralisés dans foyers et appartements
		Canton	
ZG	<i>Direktion des Innern</i> Abteilung Asylfürsorge	1ère phase d'accueil (max. 1 année)	2ème phase d'accueil
		Centres de premier accueil	Centres collectifs et appartements
		Canton	Canton et communes
ZH	<i>Direktion für Soziales und Sicherheit</i> Kantonales Sozialamt/ Abteilung Asylfürsorge	1ère phase d'accueil (3 à 6 mois)	2ème phase d'accueil
		Centres de transit	Logement collectif et individuel
		Canton, gestion déléguée à la Asyl-Organisation für den Kanton Zürich (qui fait partie du Amt für Jugend- und Sozialhilfe de la ville de Zurich), à la Asylkoordination Winterthur (Gemeinde Winterthur) et à la coopération intercommunale ("Gemeinde-zusammenschluss») Affoltern a. Albis	Communes, certaines mandatent des tiers; dans la commune de Zürich la Asyl-Organisation für den Kanton Zürich est responsable

Source: Entretien avec M. Roland Juen, Office fédéral des réfugiés (ODR); différents entretiens avec des responsables cantonaux; sites internet des cantons; Groupe Management Public (1999); AJADA (1999); Asyl-Organisation für den Kanton Zürich (1999); Caritas Schweiz (1997-2000); FAREAS (1999); Peregrina Stiftung Frauenfeld (2000); SRK – Sektion Freiburg (1999 et 2000).