

Étrangers

# Migrants : les dispositifs d'accueil à l'épreuve

De l'urgence à l'accompagnement vers l'intégration, les travailleurs sociaux se retrouvent trop souvent démunis face à l'afflux de migrants sur le sol français. Malgré l'augmentation des places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les difficultés persistent. De nouvelles réponses, comme l'accueil citoyen, se développent.

DOSSIER RÉALISÉ PAR AURÉLIE VION



© Jeanne Franck/Cocktail Santé

**E**n 2016, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a enregistré 85 244 demandes d'asile (1). C'est 61 % de plus qu'en 2010. « Le fait migratoire a tendance à s'amplifier mais je ne parlerais pas de crise des migrants, plutôt de crise de l'accueil. La politique qui est menée est une politique des petits pas qui se fait par à-coups, avec des réponses insuffisantes compte tenu des possibilités d'accueil de la France », estime Jean-Claude Mas. Le secrétaire général de la Cimade rappelle que la France est bien loin des objectifs qu'elle s'était fixés dans le cadre de l'accord européen prévoyant une répartition entre les différents pays de l'Union européenne: 2 696 « relocalisés » ont en effet rejoint l'Hexagone sur les 30 700 prévus (2). L'ampleur des flux migratoires est en soi sujet à débat: « Les statistiques ne prennent pas en compte les mineurs isolés, un certain nombre de procédures Dublin ou les personnes en transit sur le territoire national. Il y a une forme de décalage entre les chiffres annoncés et les réalités de terrain auxquelles sont confrontés les salariés et les bénévoles », souligne Pierre Henry, directeur général de France terre d'asile. Il faudrait avoir une vision plus précise du phénomène migratoire pour mieux y faire face et anticiper. »

## Un effort insuffisant

Face à l'augmentation du nombre de migrants, la capacité du dispositif national d'accueil a été fortement revue à la hausse. 5 000 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) ont été créées en 2015, plus de 8 700 devaient l'être en 2016. Fin 2017, la France devrait compter 40 000 places de Cada. « Cela équivaut à une multiplication par deux sur la durée du quinquennat. C'est un effort à poursuivre mais nous sommes sur du rattrapage, la réponse

reste encore insuffisante par rapport à l'augmentation du nombre de demandeurs, considère Jean-François Ploquin, directeur général de Forum réfugiés. L'engorgement des dispositifs vient aussi de la durée des procédures, qui s'étalent en moyenne sur 14 mois. Il ne suffit pas d'avoir des places, encore faut-il qu'elles tournent... »

À côté des Cada se développent d'autres réponses, comme les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda, environ 12 000 places), les accueils temporaires service de l'asile (AT-SA, environ 6 000 places), ou encore les centres d'accueil et d'orientation (CAO, 7 000 places) créés pour démanteler la « jungle » de Calais. Ces derniers,

pointe Jean-François Ploquin. Nous aurions pu éviter un grand nombre de surcoûts s'il existait davantage de centres de transit comme celui que nous gérons à Villeurbanne depuis 20 ans. » Avec 220 places, le centre de transit de Forum réfugiés a vu passer 1 500 personnes en 2015, deux fois plus en 2016 pour une durée de séjour moyenne de 45 jours. « Nous avons accueilli 70 personnes d'un coup dans le cadre du démantèlement de Calais. Ce dispositif a l'avantage d'être très réactif », défend le directeur général.

## Confusion

Reste que, d'un dispositif à l'autre, les moyens alloués ne sont pas les mêmes. Le taux d'encadrement en particulier est très variable: il est par exemple d'un ETP d'accompagnement social pour 15 usagers en Cada, un pour 20 en Huda, et un pour 30 en CAO. « Nous défendons clairement le modèle du Cada. La multiplication de nouveaux dispositifs est source de confusion et de dégradation des conditions d'accueil, dénonce Florent Gueguen, directeur général de la Fédération des acteurs de la solidarité (ex-Fnars). On estime qu'un tiers seulement des demandeurs d'asile est hébergé en Cada, les autres le sont dans ces dispositifs *low cost*, chez des tiers, dans des hébergements d'urgence généralistes ou à la rue. »

La multitude de dispositifs dédiés aux migrants a aussi nourri le sentiment de concurrence entre les publics, laissant croire que les étrangers prenaient la place des sans-abri français dans des systèmes déjà très saturés (4). « Je suis particulièrement en colère de voir l'instrumentalisation inacceptable de la parole d'associations comme la nôtre par certains, notamment les sympathisants du Front national », s'énerve Florent Gueguen qui défend avec force le principe de l'inconditionnalité de l'accueil: « Les associations sont évidemment contre un tri des personnes en fonction de leurs nationalités. Faire jouer la préférence nationale est une idée scandaleuse d'un point de vue moral et contraire aux fondements de l'action sociale », appuie-t-il. La difficulté, ce n'est pas

### Chiffres clés

➔ **85 244**  
demandeurs d'asile  
en France en 2016, soit  
6,5 % de plus qu'en 2015.

➔ **37,6 %**  
de taux d'admission  
(contre 31,4 % en 2015).

(Source: Ministère de l'intérieur, direction générale des étrangers en France).

pensés pour être des lieux d'accueil temporaire, ont été ouverts à partir de la fin 2015, dans un contexte d'urgence générant au démarrage une grande part d'improvisation (3). La précipitation et le manque de visibilité sur le devenir de ces structures n'ont pas contribué à fournir aux travailleurs sociaux les conditions les plus propices pour exercer sereinement l'accompagnement demandé. « Les CAO ont mobilisé une énergie folle: il a fallu trouver les sites, recruter à toute vitesse des CDD, du personnel qui n'est pas toujours bien expérimenté en droit des étrangers, et maintenant il est temps de réfléchir à leur fermeture,

(1) Premières demandes et réexamens confondus.

(2) tsa n° 70, mars 2016, p. 10.

(3) tsa n° 78, déc. 2016/janv. 2017, p. 10.

(4) tsa n° 66, oct. 2015, p. 6.

tant la concurrence entre les publics que le manque de coordination entre les dispositifs. Par exemple, des places inoccupées dans un CAO ne peuvent bénéficier aux sans-abri. « Je ne comprends pas pourquoi les CAO ne sont pas coordonnés avec le 115 et le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO). Nous sommes toujours en train de cloisonner la politique de l'hébergement. Ce qui bloque, c'est le pilotage interministériel... », se désole-t-il enfin. Christine Laconde, directrice générale du Samu social de Paris, acquiesce : « Il faudrait pouvoir en finir avec le fonctionnement en silo, la gestion public par public, ministère par ministère. Cela contribue à créer des ruptures dans les parcours. Il faudrait que les SIAO conquièrent une véritable position d'orientation entre les dispositifs. »

### Des professionnels démunis

Connaissance du droit des étrangers, problématiques liées aux traumatismes psychologiques, barrière de la langue... Travailler auprès de migrants n'est pas simple. Les intervenants sociaux manquent parfois de formation et souvent de moyens. « Les structures d'hébergement d'urgence, qui accueillent pourtant un grand nombre de migrants, ne disposent pas de budget d'interpréariat, souligne Christine Laconde. Nous devons nous débrouiller, parfois ce sont des salariés ou des bénévoles qui ma-

trisent une langue étrangère qui font l'interprète, parfois le dialogue se fait entre deux personnes accueillies, ou *via* les enfants, ce qui n'est vraiment pas satisfaisant. Cette question de la traduction est essentielle et va même au-delà; les différences socio-culturelles devraient impliquer des modes d'adaptation que nous n'avons pas. » Pour Pierre Henry, l'afflux de migrants « bouscule forcément les pratiques professionnelles : les travailleurs sociaux sont confrontés à des situations d'urgence, à de la violence et à beaucoup d'échecs, cela peut être très perturbant ».

### Trop de système D

Ce public pose des difficultés auxquelles les professionnels ne sont pas forcément habitués, face auxquelles ils ne sont pas outillés, en particulier les pathologies psychiatriques lourdes dues à l'exil. Pour la directrice générale du Samu social, l'articulation entre le social et le sanitaire mériterait ainsi d'être renforcée : « Dans le centre de migrants parisien géré par Emmaüs, l'évaluation sanitaire et psychologique qui s'ajoute à l'évaluation sociale est un modèle qu'on devrait dupliquer dans d'autres centres d'hébergement. Vu les besoins sanitaires, ce type de service nous serait très utile. »

Au-delà de l'urgence du premier accueil, les travailleurs sociaux ont aussi pour mission de penser les conditions d'inté-



© Elisabeth Schneider

► Pour Florent Gueguen, de la FAS, « l'apprentissage du français dépend trop du système D ».

gration en termes d'accès à la formation, à l'emploi, à un logement autonome ou encore à l'apprentissage linguistique. La Fédération des acteurs de la solidarité défend l'instauration de cours de français sous la forme d'une prestation nationale : « L'apprentissage du français dépend trop du système D et de la bonne volonté d'associations locales. Dès qu'une personne demande l'asile, elle devrait pouvoir suivre des cours qui répondraient à un référentiel national », estime Florent Gueguen. L'interdiction faite aux demandeurs d'asile d'exercer un travail ou une formation rémunérée durant les neuf mois >

## [ MIE : des avancées sur le papier ]

L'année 2016 fut particulièrement riche d'avancées législatives concernant les mineurs isolés étrangers (MIE), récemment rebaptisés mineurs non accompagnés (MNA). La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance a ainsi donné une base légale au dispositif de mise à l'abri instituant un accueil provisoire d'urgence de cinq jours, ainsi qu'au système de répartition nationale. Les modalités de l'évaluation ont été fixées par arrêté : dans une langue comprise par l'intéressé et si besoin en présence d'un interprète, l'entretien doit être réalisé par une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels formés ou ayant une expérience leur permettant d'exercer leur mission dans des conditions garantissant la prise en compte des intérêts de l'enfant. « Dans la réalité, les évaluations sont souvent faites en l'absence d'équipe pluridisciplinaire, notamment sans psychologue, parfois en 1 heure seulement, alors que les parcours migratoires se complexifient et les traumatismes sont de plus en plus violents », regrette Aurélie Guittou, coordinatrice de l'association InfoMIE.

Quant aux tests osseux, ils doivent dorénavant être pratiqués sur décision judiciaire, uniquement en dernier recours et avec le consentement du jeune. Selon la nouvelle loi, ils ne doivent pas être la méthode principale de détermination de la minorité. « Certaines cours d'appel comme celle de Douai les ont écartés depuis longtemps, ce qui est très intéressant et somme toute logique en matière d'administration de la preuve en procédure civile ; mais d'autres y ont encore beaucoup recours, constate Aurélie Guittou. Certaines juridictions écartent systématiquement les documents d'état civil et pointent des incohérences dans le récit. À des jeunes qui ont vécu des traumatismes, on va demander à quelle date ils ont passé telle frontière, perdu un proche... Or les psychiatres ne cessent de le répéter : dans de telles situations, la mémoire autobiographique peut être altérée, le discours peut être inconsistant, ce n'est pas du mensonge. C'est un signe de traumatisme, de troubles psychiques qui devrait alerter les professionnels. »

➤ qui suivent l'enregistrement de leur demande constitue un réel frein en termes d'intégration. Dans le Nord, des entorses à cette règle permettent à des demandeurs d'asile d'accéder à des formations qualifiantes (ce numéro, p. 21). Même une fois le statut de réfugié ou de protégé subsidiaire obtenu, l'insertion socioprofessionnelle et l'accès au logement sont loin d'être acquises, surtout dans les grandes métropoles où les logements sociaux font défaut.

## Le boom des initiatives citoyennes

Les difficultés sont telles que l'État encourage l'accueil citoyen. Le ministère du logement a lancé l'été dernier un appel à projet destiné à favoriser l'hébergement des réfugiés chez les particuliers. Onze associations ont été retenues pour accueillir un total de 1361 réfugiés sur une période de deux ans. Un soutien financier de 1500 € par réfugié est



## Notre but est de créer des liens entre la société civile et les réfugiés."

Vincent Berne, de Singa

prévu pour assurer l'accompagnement professionnel et individuel des intéressés (ce numéro, p. 20).

L'accueil de migrants au domicile de particuliers n'est pas nouveau. Le réseau JRS France (Service jésuite des réfugiés) le pratique depuis huit ans avec son programme *Welcome en France*. Contrairement à l'appel à projet, réservé aux réfugiés statutaires, ce programme s'adresse à un public de demandeurs d'asile. La durée moyenne d'accueil est aussi plus courte: les familles s'engagent sur quatre à six semaines, les demandeurs d'asile peuvent être accueillis jusqu'à neuf mois au total en changeant d'hôtes (contre trois mois à un an dans

une même famille pour l'appel à projet). « Nous avons choisi cette durée pour maintenir les demandeurs d'asile dans une dynamique de mouvement. Nous pensons aussi que rencontrer deux ou trois foyers différents peut être très enrichissant: cela contribue à créer un réseau, tisser des liens entre les demandeurs d'asile et les Français, mieux comprendre les codes culturels des uns et des autres et dépasser les préjugés », explique la coordinatrice Marcela Villalobos-Cid. En 2016, plus de 500 personnes ont été accueillies grâce à *Welcome en France*.

Cet élan de solidarité a aussi explosé chez Singa, un mouvement citoyen qui a créé en juin 2015 la plateforme *Comme à la maison (Calm)*. « Notre but est de créer des liens entre la société civile et les réfugiés à la recherche d'un accueil temporaire. Nous avons connu un véritable engouement: 10 000 propositions d'accueil, mais toutes les candidatures n'étaient pas valides », indique Vincent Berne, de Singa. La plateforme ne propose pas d'accompagnement social,



© Arnelie Le Berre

Rozenn Le Berre,  
Ex-éducatrice  
auprès des MNA

## "Une position ambiguë et difficile"

De son expérience au sein d'un service chargé d'évaluer la minorité et l'isolement de jeunes étrangers, Rozenn Le Berre a tiré un livre. Un témoignage de l'intérieur qui pointe clairement les failles du dispositif (1).

(1) « De rêves et de papiers. 547 jours avec les mineurs isolés étrangers », La Découverte; TSA n° 79, févr. 2017, p. 49.

### Vous avez travaillé dans un service chargé d'évaluer les migrants prétendant au statut de mineur non accompagné (MNA). Pourquoi n'y êtes-vous pas restée ?

**Rozenn Le Berre:** En tant que travailleur social, on se trouve dans une position ambiguë: partagé entre notre mission d'accompagnement et notre rôle d'évaluation et de contrôle, lequel contribuera à déterminer si oui ou non la personne peut prétendre au statut de MNA. Nous ne sommes pas décisionnaires, mais nous faisons partie d'un système qui vise à exclure une partie des jeunes du dispositif. C'est une position difficile sur le long terme. Dans un service comme celui où je travaillais, on voit passer beaucoup de monde. Tous les jours, faute de place disponible pour les mettre à l'abri le temps de l'évaluation, on doit dire à des gens qu'ils vont devoir dormir dehors, alors que la loi exige de les héberger durant cette période. Je ne m'y suis jamais habituée, et il ne faut pas s'y habituer. Je souhaitais partir avant d'être lassée par mon travail. Petit à petit, on peut y perdre sa bienveillance, voire devenir maltraitant. Pour moi, ce sont des métiers où la lassitude ne devrait pas avoir sa place.

**Votre livre traduit bien, en effet, l'impuissance des travailleurs sociaux face à la situation de ces jeunes...**



➔ **L'accueil citoyen de migrants, hébergés au domicile de particuliers, connaît un bel engouement. Ici, avec l'association « Pour toit », à Chalonnes-sur-Loire.**

L'équipe comprend trois permanents et deux bénévoles dont aucun n'a un profil de travailleur social. Pour répondre à l'appel à projets national, Singa a donc dû s'associer à des associations du champ social. En Ile-de-France, c'est le groupe SOS qui s'est porté candidat avec un objectif de 400 réfugiés. « Nous allons dédier trois travailleurs sociaux à temps complet à cette mission et mettre à disposition plusieurs professionnels du centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) : une juriste, un conseiller en insertion professionnelle, une infirmière... », explique Karen Smail, directrice du CHRS de Buzenval à Paris.

Les personnes accueillies pourront bénéficier des prestations développées au sein de l'établissement, comme des ateliers collectifs autour du logement, des « savoirs habiter », un accès à la salle informatique, la prestation de coffre-fort numérique Reconnect (5), une permanence de la Cnam ou encore une offre culturelle avec Culture du cœur ».

### Pallier les manquements

Des collectifs citoyens s'organisent aussi, hors de tout cadre, pour héberger des migrants à la rue, notamment des mineurs. C'est le cas dans le quartier des Buttes Chaumont à Paris. Ne supportant

pas de voir des enfants dormir dehors, Pierre Sattler a tout d'abord hébergé un jeune Soudanais chez lui avant d'entraîner d'autres particuliers de son quartier à suivre son exemple. Des cours de français et de maths sont dispensés toutes les semaines à une vingtaine de jeunes. Cet ancien des Apprentis d'Auteuil s'attache en particulier au sort des mineurs non accompagnés (MNA), qui sont à la rue alors qu'ils sont en cours d'évaluation ou en voie de recours (ce numéro, p. 18). « Nous n'avons pas l'ambition de nous substituer aux institutions mais de pallier leurs manquements. Il y a une obligation de mise à l'abri pour les mineurs, de scolarisation... Mais la France ne respecte pas la loi. »

L'accueil citoyen pourrait-il constituer l'une des solutions au problème d'intégration des migrants ? Pierre Henry se dit plutôt « réservé » quant à cette réponse : « La question de l'accueil ne s'improvise pas. Si ce type de dispositif existe, il ne peut être que marginal et doit être très encadré. Je suis très attaché à ce que la question des réfugiés relève de la solidarité nationale. Il ne faudrait pas, petit à petit, glisser d'un système de solidarité à un système de charité. »

(5) tsa n° 10, mars 2010, p. 24.

**R. L.-B. :** Il faut casser le stéréotype du travailleur social froid qui agit comme un fonctionnaire, une image que renvoient parfois les bénévoles et militants engagés pour les MNA à l'extérieur... Je pense que nous essayons toujours d'interroger nos pratiques. Mais il faut reconnaître que les marges de manœuvre sont très limitées. L'évaluation de l'âge par les tests osseux est fortement remise en cause, mais l'entretien social est lui-même très subjectif. En l'absence de document d'état civil ou d'identité, prouver l'âge de quelqu'un est forcément discutable, on se base sur le récit de vie du jeune, son apparence physique... Personnellement, je n'ai pas trouvé de manière digne, juste et fiable de déterminer l'âge de quelqu'un. Je pense qu'il faudrait arrêter ces évaluations si subjectives.

### Comment, alors, améliorer le dispositif ?

**R. L.-B. :** La première chose à faire serait d'accorder plus de moyens pour faire respecter la réglementation qui prévoit un accueil d'urgence de 5 jours pour les jeunes qui se présentent dans les bureaux d'accueil des mineurs. Le service pour lequel je travaillais était constamment saturé et la situation est la même un peu partout en France. Commençons d'abord par respecter la loi. Il faudrait aussi améliorer la prise en charge des migrants adultes. Pourquoi certaines personnes majeures sont obligées de

mentir sur leur âge pour tenter d'être reconnues comme MNA ? Cela ne devrait pas être le meilleur choix qui s'offre à elles. Ces personnes perdent dès lors tous leurs droits d'adultes, se retrouvent au collège alors qu'elles peuvent avoir un niveau de l'enseignement supérieur... Forcément, elles ne le vivent pas bien. Cela impliquerait bien sûr de repenser toute la politique d'accueil des migrants.

### Que faites-vous aujourd'hui ?

**R. L.-B. :** Après cette expérience je me suis engagée comme bénévole à Médecins du Monde où je suis intervenue à Calais lors du démantèlement. J'ai travaillé aussi à l'écriture de ce livre que j'ai construit non pas comme un pamphlet, mais comme une porte ouverte de mon bureau, qui donne à voir une certaine réalité de l'accueil des migrants. Je travaille aujourd'hui à son adaptation sous la forme d'une pièce de théâtre avec la compagnie 13R3P. Avec la comédienne qui sera seule en scène, nous avons choisi de centrer la pièce non pas sur les migrants comme dans le livre, mais davantage sur le travailleur social. Je souhaite montrer ce que l'on peut ressentir lorsque l'on rentre chez soi après une journée de travail alors qu'on a mis des jeunes à la rue.