

Histoire et actualité des bureaux d'accueil

Jacques Barou*

S'appuyant sur une recherche sur le rôle des "bureaux d'accueil" en Rhône-Alpes, J. Barou met à nu les contradictions des projections des politiques publiques face aux acquis des expériences associatives d'accueil.

Les bureaux d'accueil et les agents d'accueil sont le reliquat du Réseau National d'Accueil créé par la circulaire Gorce du 30 mai 1973. Cette création répondait à la demande des associations de soutien aux travailleurs immigrés qui à l'époque, s'inquiétaient des difficultés rencontrées par les étrangers d'arrivée récente pour s'insérer dans le tissu économique et social. On était alors à près de nouveaux entrants chaque année, très majoritairement des hommes en quête d'un emploi. La circulaire définissait le rôle des bureaux d'accueil comme un travail d'information et d'orientation des travailleurs immigrés vers les différents services et administrations dont relevaient leurs cas. Ils devaient favoriser la communication entre immigrés et services publics par un travail d'interpréariat et d'aide à la préparation écrite des dossiers. Il était bien précisé qu'ils n'avaient pas à traiter intégralement les demandes des personnes venus les solliciter. Parallèlement à la fonction d'accueil au sens propre que ces bureaux devaient avoir vis-à-vis d'une population de primo-arrivants assez nombreuse à l'époque, ils étaient déjà orientés vers un travail de médiation entre usagers et services publics.

Un an après la création de ce réseau national d'accueil, le gouvernement décrétait la

* CNRS (CERAT, Grenoble)

suspension de l'immigration pour raison économique, ce qui allait orienter davantage l'activité des bureaux vers un travail d'aide administrative tous azimuts et d'interprétariat. Divers événements allaient d'ailleurs contribuer à stimuler la demande des immigrés pour ce type de services : opérations de régularisation de clandestins et de sans-papiers entre 1975 et 1977 puis entre 1981 et 1982, croissance des demandes de regroupement familial à partir de 1976. Si le public intéressé par de telles prestations n'était pas à proprement parler en situation de primo-arrivants, il n'en était pas moins demandeur de services particuliers liés étroitement à sa condition d'immigrés. Cette spécificité a contribué à entretenir la fiction d'une activité avant tout orientée vers l'accueil. Ceci alors même que selon les agents travaillant dans les bureaux d'accueil, cette activité ne recouvre que très imparfaitement et très partiellement la complexité de leur travail.

Près de vingt ans après la création du réseau national d'accueil, une circulaire de la DPM en date du 13 décembre 1991 entendait favoriser le passage progressif d'une politique spécifique aux immigrés vers une politique de droit commun où les services publics prendraient directement en compte la question de l'accueil des immigrés. On créait ainsi un réseau départemental d'accueil dans lequel les bureaux d'accueil devaient jouer progressivement un rôle de plus en plus effacé.

Cette circulaire reflétait l'inquiétude des pouvoirs publics de voir se constituer une population immigrée devenue captive de l'aide spécifique apportée par les bureaux d'accueil et ainsi démotivée à chercher à acquérir une autonomie de mouvement vis-à-vis des services publics. Dans le but de disposer d'une analyse du rôle des bureaux d'accueil à une époque où le nombre de primo-arrivants tendait à diminuer forte-

ment, le FAS Rhône-Alpes avait lancé en 1994 une recherche à laquelle j'ai contribué et sur laquelle je m'appuie pour vous présenter aujourd'hui cette réflexion sur l'histoire et l'actualité des bureaux d'accueil.

Le cas de Rhône-Alpes

Dans la région Rhône-Alpes, on trouvait à ce moment là plusieurs acteurs intervenant au niveau du réseau d'accueil : le SSAE qui agissait dans la Loire et l'OMI qui agissait en Savoie, ces deux grands organismes étant aujourd'hui engagés dans une fusion autour de la mise en œuvre du contrat d'intégration, des associations ayant pour principal activité l'hébergement et qui ont, à partir de 1973 développé une activité d'accueil comme ARALIS à Lyon, l'ALATFA dans l'Ain ou l'ALAP en Haute-Savoie, le CALD dans la Drôme. De tous ces acteurs, seule l'ADATE, a été spécialement créée pour assurer cette fonction d'accueil. Au moment où cette étude a été réalisée, les diverses associations étaient déjà engagées dans une diversification de leurs activités et aussi des publics qu'elles touchaient.

L'enquête réalisée à l'époque s'est appuyée sur un nombre significatif d'entretiens réalisés auprès des divers agents impliqués dans le travail d'accueil, des représentants des administrations et enfin des usagers eux-mêmes. Il n'est pas utile ici de revenir sur les détails d'une recherche qui date maintenant de dix ans. Je me limiterais donc à en rappeler les grandes conclusions en faisant l'hypothèse qu'elles ont des chances d'être encore d'actualité aujourd'hui, puisque contrairement à ce qu'envisageait la circulaire de 1991, les bureaux d'accueil n'ont pas disparu mais leurs activités ont continué de croître et de se diversifier. Et avec l'augmentation régulière du nombre

de primo-arrivants que l'on observe depuis la fin des années 1990, leur initiale activité a toutes les chances de redevenir d'actualité.

Toutefois au moment de la réalisation de cette recherche, nous avons plutôt affaire à des flux d'entrées qui tendaient à diminuer et ce n'est donc pas la nécessité de faire face aux demandes spécifiques des primo-arrivants qui nous avaient amenés à conclure que les bureaux d'accueil avaient encore leur raison d'être.

La circulaire de la DPM de 1991 préconisait l'accueil direct des immigrés dans les services publics. Un des principaux constats qui ressortaient de la recherche menée à l'époque était que ceux-ci n'étaient pas à même de réaliser un accueil personnalisé prenant en compte la condition particulière de l'usager immigré marquée encore par un ensemble de traits renforçant souvent ses désavantages tels l'illettrisme, la précarité économique, la fréquence de l'isolement. Les agents des services publics restaient en effet fidèles à une culture professionnelle fondée sur le respect de l'égalité de traitement et n'étaient donc pas prêts, même avec l'appui d'interprètes, à développer une attitude spécifique envers certaines catégories d'usagers, marqués par des difficultés d'ordre social et culturel importantes.

Un autre constat qui ressortait de la recherche était que les usagers eux-mêmes ne trouveraient sans doute pas leur compte dans une relation directe aux services publics tant les agents d'accueil avaient eu le loisir au fil des ans de développer des compétences appropriées pour traiter les cas des demandeurs immigrés, en particulier pour ce qui était de l'accès aux droits, de leur maintien ou de leur recouvrement. Enfin l'absence d'un dispositif intersectoriel et bien identifiable destiné

aux populations les plus défavorisées rendait pratiquement vaine l'injonction à l'inscription de ces populations dans le droit commun.

Les acquis des expériences associatives

Cette volonté de renvoyer le public traditionnel des bureaux d'accueil vers les services publics de droit commun s'appuyait surtout sur une critique des effets pervers d'une aide trop ciblée et trop bienveillante en direction d'une population déjà peu encline à rechercher son autonomie.

Certains bureaux d'accueil avaient déjà anticipé par rapport à ce type de critique et avaient entrepris de passer d'une logique d'assistance à une logique d'accompagnement. Le travail d'accueil et d'aide administrative avait été repensé de manière à favoriser une plus grande participation des usagers à la recherche des solutions à leurs divers problèmes. Les usagers parvenaient ainsi à accomplir par eux-mêmes une partie au moins des démarches qu'ils avaient à réaliser, parfois en surmontant le handicap de leur illettrisme grâce à des méthodes d'identification de documents qui leur avaient été enseignées par les agents d'accueil. Mais pour autant beaucoup restaient encore difficilement aptes à tout assumer par eux-mêmes. Par ailleurs le travail pédagogique effectué par les agents des bureaux d'accueil envers les usagers exigeait un temps et une compétence dont les agents des services publics ne disposaient pas et ne semblaient pas prêts à acquérir.

En tout état de cause, il semblait que les bureaux d'accueil avaient redéfini eux-mêmes leur rôle dans un sens où ils pouvaient élargir leur public à tous ceux, immigrés ou non, francophones ou non, qui vivaient des situations trop compliquées pour être rapidement démêlées par des ser-

vices publics encore trop peu sensibilisés à la complexité des cas induits par la précarité subie.

C'est par ce biais là qu'ils pouvaient s'affirmer comme un prestataire de service légitime et indispensable pour une population au profil bien plus large et diversifié que les immigrés primo-arrivants pour lesquels ils avaient été créés initialement.

Aujourd'hui, on peut faire le constat que ceux des bureaux d'accueil qui avaient

anticipé sur l'évolution des besoins des populations défavorisées en matière d'aide administrative ont fait beaucoup mieux que survivre. Ils se sont développés et ont désormais toute leur place comme partenaires des services de droit commun.

Dix ans après les conclusions de la recherche citée ici, cette constatation révèle que le diagnostic qu'elle avait réalisé s'est avéré juste ■

APTМ

(Association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et de leurs familles), Seine

«Aujourd'hui l'APTМ a toujours une activité d'accueil, d'information et d'accompagnement social mais au-delà, elle s'est beaucoup développée sur l'hébergement des demandeurs d'asile et aussi vers des personnes qu'il ne faudrait pas oublier bien quelles le soient par les politiques mises en place : les déboutés, les sans-papiers, les 80 % écartés du circuit de la demande d'asile. Je crois que les ex-bureaux d'accueil devraient réfléchir à cette population, car sur ce plan là, il y a des besoins au niveau de l'accueil, de l'accompagnement, de l'accès aux droits qui n'ont pas été pris en compte dans les dernières définitions de l'accueil par les pouvoirs publics. Dès 1998, nous avons été sollicités pour apporter notre réflexion et contribution à la création d'un réseau d'accès aux droits, à la création des maisons de justice. C'est un mouvement que nous avons accompagné et, aujourd'hui, notre action d'accueil se résume en 3 points : des activités d'accès aux droits qui sont centrés sur l'accompagnement des personnes immigrées en matière d'égalité des chances, en matière de logement et en matière culturelle. Aujourd'hui, notre action est intégrée aux maisons de justice et nous avons aussi des permanences dans des foyers et résidence de travailleurs et nous développons 2 points de permanence d'accès aux droits sur Paris. Ce qui fait, au regard du passé de notre association, que nous avons été précurseurs dans le domaine de l'accès aux droits... Cela n'a pas empêché quand même que cette activité ait été réduite en 2004 financièrement, car tous les problèmes des Bureau d'accueil, et tout ce qu'il y a derrière c'est la politique du financement... Il semble qu'en matière d'accueil, de social et d'accès aux droits, les bureaux d'accueil ont été à l'avant garde, elles ont constitué dans la plupart des départements des têtes de réseau pour emmener l'ensemble des associations dans ce domaine. Par contre, nous n'avons pas su maîtriser notre communication et faire voir ce que nous faisons, et les actions mises en place par les pouvoirs publics que nous avons accompagnés. Nous n'avons pas su avoir cette visibilité, cette cohérence de discours qui aurait permis aux pouvoirs publics de voir très clairement qu'ils avaient un instrument performant à leur disposition, qui a évolué et qui s'est spécialisé depuis sa première mission [...]

Alain Guemard, Directeur