

Les "Bureaux d'accueil"

Entre les administrations et les usagers étrangers

Jacques BAROU *

Créés dans les années 70 pour aider les immigrés dans leurs démarches administratives, les "Bureaux d'accueil" se révèlent aujourd'hui une "institution originale" à laquelle est reconnue parfois une "capacité de régulation" dans le partenariat des politiques locales d'intégration.

Créés en 1974 pour aider les immigrés qui souhaitent entreprendre des démarches de regroupement familial ou de retour au pays, les bureaux d'accueil se sont vus confier une mission d'aide administrative qui allait bien au-delà du simple travail de traduction ou d'interprétariat. Près d'un quart de siècle après leur création, on peut se poser la question du maintien de leur existence. Les flux migratoires se sont considérablement réduits, l'ancienneté du séjour en France des immigrés et l'accoutumance des administrations aux problèmes spécifiques qu'ils peuvent rencontrer constituent des facteurs qui devraient en principe favoriser une relation directe entre ce type d'usagers et les institutions auxquelles ils sont nécessairement confrontés. Pour répondre à cette question, le FAS a financé en 1994 une étude sur le rôle actuel des bureaux d'accueil de la région Rhône-Alpes.

Une institution originale

Ce travail a permis de mettre en relief les changements opérés de fait dans le travail des bureaux d'accueil qui se situent de plus en plus comme des partenaires des politiques locales d'intégration. Il a toutefois permis aussi de faire ressortir que leur activité traditionnelle restait encore importante.

A partir de certains résultats de cette enquête à laquelle nous avons participé, nous nous interrogerons ici sur les difficultés de certains services publics à traiter avec équité les problèmes de tous les usagers quels que soient leurs profils. Ces difficultés sont révélatrices de la place occupée par la notion d'accueil dans la vision de ce que doit être le travail des administrations. La prise en compte de cette notion dans tout ce qu'elle comporte implique une volonté de connais-

* Sociologue, CERAT-CNRS, Grenoble

sance de la personnalité des usagers au delà des *a priori* qui permettent de les catégoriser de prime abord. Peu de services publics avaient entrepris au moment de l'enquête des démarches allant dans ce sens. La vision qu'ils avaient du rôle des bureaux d'accueil était très contrastée.

Les administrations qui avaient déjà réfléchi sur la notion d'accueil et pris des mesures pour améliorer son organisation tendaient à établir avec les bureaux d'accueil une relation équilibrée, ne recourant à eux que dans les cas où ils pouvaient fournir une compétence dont elles-mêmes ne disposaient pas et leur accordant parfois un rôle de représentation des usagers dans les situations de contentieux. D'autres administrations et services publics ignoraient l'existence des bureaux d'accueil ou avaient tendance à leur sous-traiter la quasi-totalité de la prise en charge des dossiers des usagers étrangers. Ces deux attitudes étaient plutôt corrélées à un très faible intérêt pour la personnalité des usagers en général et des usagers étrangers en particulier. Ces administrations fonctionnaient plutôt dans le logique du rendement que dans celle de la recherche de la qualité relationnelle. Si les bureaux d'accueil ont conservé en partie l'activité qui était la leur il y a plus de vingt ans c'est du fait de cette carence de la part de certaines administrations. Dans ce sens là, leur existence se justifie plus par défaut, et aurait tendance à faire d'eux des sortes d'infra-services destinés à des usagers de seconde zone. Ceci bloque leur évolution vers une fonction complémentaire de médiation et de représentation.

L'accueil en préfecture : vers une meilleure prise en compte des usagers ?

Au cours de l'enquête réalisée en 1994, nous avons pu constater que l'administration qui avait le plus sérieusement réfléchi à l'organisation de l'accueil des usagers immigrés était le service "étrangers" des préfectures de la région. L'organisation de l'accueil fonctionnait un peu partout sur le même modèle. Le premier accueil était organisé dans les locaux des mairies et des commissariats et était toujours effectué par le personnel communal. Une ordonnance en date de 1946 permet aux préfectures de déléguer les fonctions de premier accueil aux municipalités. Dans des départements assez étendus comme ceux de l'Isère, de la Loire et des deux Savoies, cette organisation correspond aux nécessités de la vie quotidienne des usagers.

Les résultats sont appréciés autant par ceux-ci que par les préfectures. Les usagers ne se déplacent en préfecture que lorsqu'ils sont convoqués et que leur dossier est pratiquement complet. Dans certains départements comme la Loire, les usagers n'ont pratiquement pas affaire au service "étranger". Ils viennent au commissariat pour prendre une liste de documents nécessaires à la constitution de leur dossier de demande ou de renouvellement de cartes de séjour, y apportent ensuite le dossier complet qui est transmis à la préfecture et sont convoqués pour venir ensuite chercher leur carte de séjour au commissariat. Ce travail d'accueil dans les commissariats est très délimité et précis et n'implique pas en général de difficultés relationnelles entre usagers et administration. L'absence de ressources linguistiques n'est pas un problème pour des démarches aussi simples.

L'avantage pour les services centraux des préfectures est d'éviter les longues files d'attente. Les usagers ne viennent que s'ils sont convoqués. De ce fait, le personnel des préfectures juge dans l'ensemble que la relation directe avec les usagers est plutôt bonne. Les demandeurs de naturalisation ou les demandeurs d'asile politique sont reçus directement en préfecture mais ils représentent des flux peu nombreux. Les étudiants sont aussi reçus directement en préfecture. A Grenoble où ils sont particulièrement nombreux, il y a des flux importants en période de rentrée universitaire et il est fait état de tensions avec les agents chargés du premier accueil. Les conditions matérielles d'accueil jouent beaucoup dans l'appréciation que portent usagers et personnel de préfecture sur l'aspect relationnel. Dans certaines préfectures, il n'y a pas de relation de guichet. Les usagers s'adressent à des agents installés derrière un bureau dans le hall d'entrée, peuvent disposer de sièges pour attendre et ont la possibilité d'utiliser sur place photocopieuse et photomaton. Pour des problèmes particuliers, ils sont directement reçus dans le bureau du responsable du service auquel ils doivent s'adresser. Dans d'autres préfectures, les guichets existent. Ils sont placés dans un vaste couloir où les usagers ne sont que rarement nombreux mais cette relation de guichet ne satisfait guère les agents d'accueil qui sont obligés quelquefois de sortir de leur bureau pour venir expliquer certains écrits aux usagers.

Parfois, les conditions d'accueil sont très précaires. Il y a un seul guichet et les usagers sont contraints à de longues files d'attente. Les relations sont en général assez tendues entre usagers et agents.

La personnalité des agents joue aussi beaucoup dans la relation avec l'utilisateur et dans le traitement qui est réservé à sa demande. D'une manière générale, aucun agent n'est spécialisé dans l'accueil des étrangers et ils travaillent dans ce service parce qu'il y avait un poste à pourvoir. Ce n'est pas forcément considéré comme un signe de promotion que d'être dans un tel service. Certains agents vivent mal cette fonction. Dans un certain nombre de cas, les usagers semblent devoir faire les frais de l'aigreur ressentie par l'agent de se trouver dans le poste qui est le sien. Les chefs de service ne sont pas toujours attentifs à ce problème. Dans quelques préfectures, on fait observer que les agents qui sont très mal à l'aise dans leur rôle sont incités à demander une mutation et que les responsables suivent de près les problèmes relationnels existant entre usagers et agents.

Par contre, il semble quelquefois qu'il n'y ait aucun intérêt du responsable de service pour ce genre de problèmes et qu'on laisse parfois en place des agents dont on sait pourtant qu'ils développent des idées et des pratiques xénophobes. Ce genre de situation se produit dans des services étrangers où la concertation est rare entre les agents. Lors d'un entretien collectif avec les agents d'une préfecture, nous avons pu constater qu'il s'agissait de la première occasion de rencontre entre les membres du service et qu'il n'y avait aucune pratique de réunion interne. C'est aussi dans cette préfecture que les usagers se disaient les plus mal accueillis et que les conditions matérielles d'accueil sont les plus mauvaises. Pour le chef de ce service en place à l'époque, l'essentiel de la fonction des agents de préfecture était d'appliquer la loi et de ne jamais entrer dans aucune considération d'ordre humanitaire ou social.

Dans la plupart des autres préfectures, on trouvait au contraire des pratiques de concertation interne entre les agents et leur chef, un travail collectif de réflexion sur l'évolution de la fonction et un intérêt pour l'amélioration

de la relation avec les usagers. Toutefois, il ne semble pas qu'il y ait eu de véritable politique de formation interne. Les agents se bornent à l'étude des nouveaux textes de loi et les besoins en formation interne qui ont été mentionnés concernent plus les problèmes de droit que la connaissance des usagers et de leur culture.

En ce qui concerne les relations avec les associations d'accueil et les services sociaux spécialisés au niveau des immigrés, les préfectures ont des perceptions variables selon les départements et les associations en question. Partout le S.S.A.E est identifié avec précision et sollicité volontiers, en particulier pour les problèmes de regroupement familial. Il est perçu non pas comme une association mais comme un service social public spécialisé sur les étrangers et en tant que tel, il offre non seulement des garanties de compétence mais aussi de neutralité politique. Le S.S.A.E propose aussi volontiers ses services aux préfectures pour remplir des dossiers présentant un caractère quelque peu complexe. Les associations ayant une activité d'accueil sont connues mais identifiées moins précisément que le S.S.A.E.



Leur rôle au niveau de l'interprétariat et de la traduction est connu et elles sont souvent sollicitées pour ce type de service. Leur rôle au niveau de l'aide administrative est moins bien perçu. Dans les dossiers à caractère litigieux, elles sont tenues à l'écart. Leur intervention est souvent perçue comme reflétant un parti pris en faveur de l'immigré et donc ne présente pas le caractère purement technique qu'on voudrait qu'elle ait. Cependant, on reconnaît à ces associations le mérite d'une évolution positive. Elles ne se lancent pas aveuglément dans le soutien des personnes connaissant des difficultés avec l'administration mais sélectionnent les cas qu'elles entendent défendre en fonction de leurs chances d'aboutir positivement. On leur reconnaît parfois le mérite d'avoir aidé à la solution juridique de cas relativement difficiles.

Dans certains départements, il n'y a pas d'association à caractère militant qui fasse de l'aide administrative et juridique auprès des immigrés. Ce travail est souvent conduit par des avocats qui n'ont pas le scrupule d'engager les immigrés sur une voie où leur recours ne pourra à coup sûr pas aboutir. Malgré un certain agacement envers le discours militant des associations d'accueil, on leur reconnaît une capacité de régulation. Elles ne défendent pas n'importe quel cas et n'engagent pas les usagers dans des actions contentieuses où ils sont pratiquement sûrs de perdre, contrairement aux pratiques des associations purement militantes et surtout aux pratiques de certains avocats.

La délégation de l'accueil des immigrés aux associations spécialisées

Les autres administrations ont, par rapport aux usagers étrangers des pratiques de renvoi sur les associations et les organismes spécialisés. Elles s'efforcent aussi de s'en tenir à la lettre de la loi et refusent en général de traiter les cas complexes pour lesquels il pourrait y avoir jurisprudence. Les agents d'accueil de ces administrations ont une vision des usagers étrangers qui varie en fonction des conditions matérielles dans lesquelles ils exercent leur travail. A la DDASS, où l'on reçoit peu d'étrangers et pour des dossiers précis de demandes de regroupement familial, les relations avec les usagers sont plutôt bonnes. La dimension sociale du travail est souvent mentionnée. Le recours aux services spécialisés concerne surtout le S.S.A.E même si les associations d'accueil sont aussi connues et parfois appréciées pour l'aide qu'elles apportent aux usagers dans le montage de leur dossier.

Les ASSEDIC se limitent à une activité d'accueil et n'entrent pas dans l'aide administrative. La vision qu'elles ont des usagers est conditionnée par les fraudes qui leur sont souvent imputées. Dans tous les services, on mentionne d'ailleurs que les dénonciations de fraudes proviennent d'autres usagers étrangers, souvent des compatriotes des fraudeurs. Cela concerne aussi bien les escroqueries à l'assurance chômage que les regroupements familiaux abusifs.

Les CAF et l'ANPE sont les administrations les plus critiquées par les usagers étrangers. On note de leur côté aucun intérêt pour la spécificité de la demande des étrangers. Elles "sous-traitent" facilement l'aide aux étrangers à des associations mais cette sous-traitance semble plus inspirée par une volonté de se

débarasser d'un public dont elles ne veulent pas que par une volonté de faire aboutir la demande de ce public.

Il y a cependant des relations de coopération plus positives entre certaines administrations et les associations d'accueil. C'est le cas des Impôts qui, dans plusieurs départements sollicitent les bureaux d'accueil pour qu'ils viennent aider les usagers à remplir leurs déclarations et qui leur transmettent en retour des informations pour les aider dans cette tâche. Certains hôpitaux collaborent avec les associations pour améliorer l'accueil des malades immigrés. Il s'agit là d'un travail aux aspects multiples comprenant une part d'interprétariat, une part d'aide administrative pour éclairer certains problèmes de prise en charge et aussi d'un travail de médiation favorisant une meilleure compréhension du système hospitalier par les patients immigrés ainsi qu'une meilleure compréhension du vécu de la maladie dans le cadre de la culture des immigrés par le personnel médical.

Les relations entre bureaux d'accueil et collectivités locales sont aussi assez fréquentes. Il y a des permanences dans les locaux des C.C.A.S. Toutefois, les associations ont constaté parfois que les usagers avaient tendance à les assimiler au personnel municipal et que les mairies tendaient à en faire leur service "étrangers". Elles ont réagi pour préserver leur indépendance. Il faut noter aussi la part de plus en plus importante de l'aide administrative dans les quartiers en voie de réhabilitation. Les bureaux d'accueil peuvent ainsi mettre leur expérience et leur compétence au service d'une action visant à favoriser une meilleure intégration sociale de la population de ces quartiers. Ils élargissent ainsi leur public, passant des seuls étrangers aux populations socialement défavorisées. Leur avenir est peut-être dans une telle évolution plutôt que dans leur intégration aux services de droit commun qui leur ferait perdre la faculté de représenter les usagers dans les conflits avec l'administration, représentation qui leur permet d'avoir un rôle régulateur évitant le dérapage du conflit ou son éviction par l'administration sans qu'une solution ait pu être trouvée. C'est là une fonction médiatrice qui conviendrait bien à la mise en valeur de leur expérience et répondrait à un besoin social que l'évolution économique va rendre de plus en plus important. ■