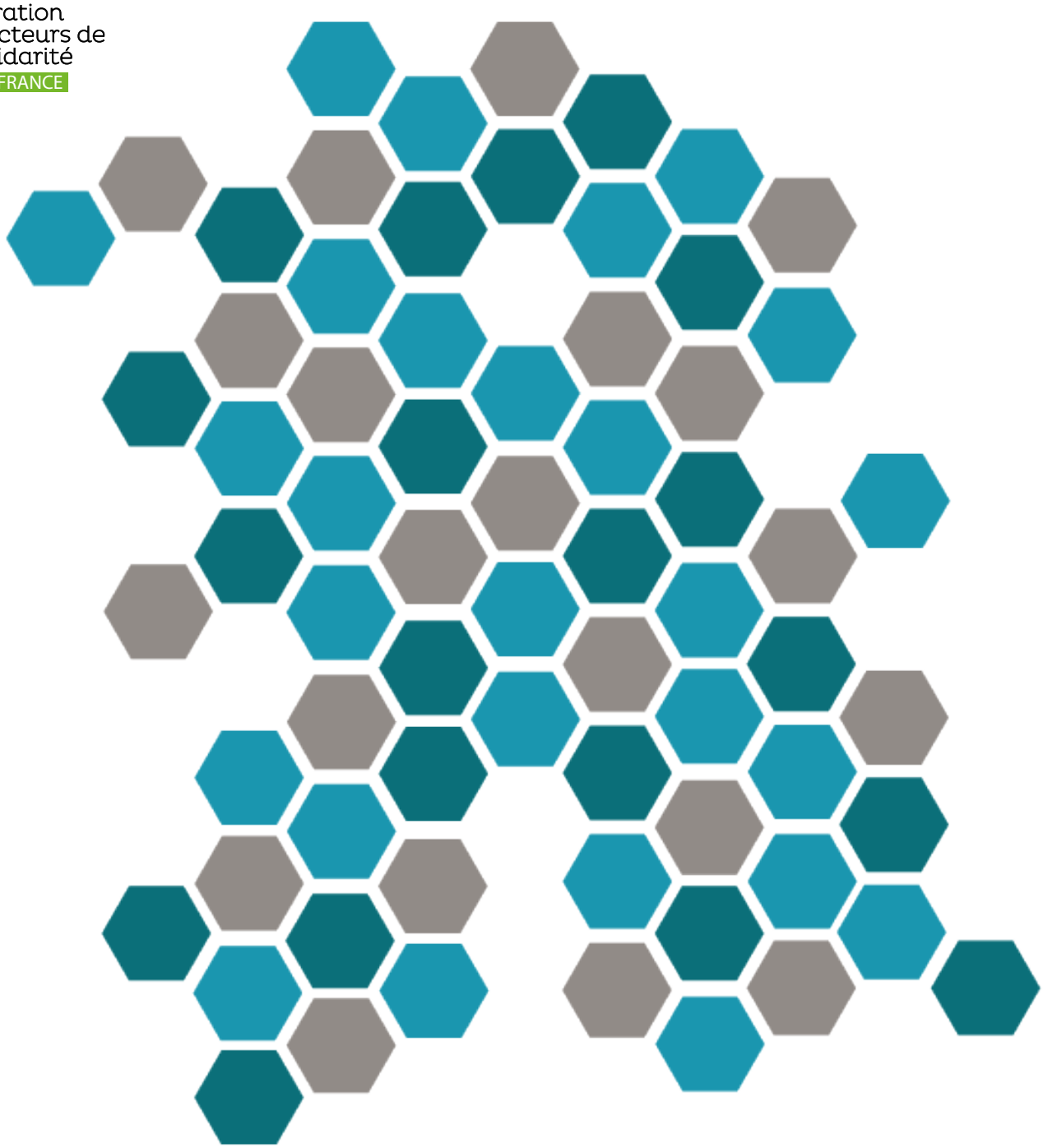
Fédération
des acteurs de
la solidarité
ÎLE DE FRANCE



L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'ACCÈS AU DROIT AU SÉJOUR DES PERSONNES HÉBERGÉES DANS LE SECTEUR AHI ET MÉDICO-SOCIAL RÉSIDENTIEL

ETUDE RÉALISÉE PAR CYRILLE DE COMPIÈGNE ENTRE SEPTEMBRE 2020 ET MARS 2021

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier les personnes qui ont accepté de participer à cette étude, par un entretien ou en répondant au questionnaire d'enquête, et de partager souvent leurs difficultés. J'ai pu admirer la qualité d'investissement et les ressources mobilisées pour répondre aux besoins d'accompagnement des personnes.

Mes remerciements vont tout particulièrement à Clotilde Hoppe qui m'a accompagné dans la réalisation de l'étude.

Merci au Conseil d'Administration de la FAS IdF, ainsi qu'à Isabelle Medou-Marrère et Clotilde Hoppe, pour avoir initié et porté cette étude.

Cyrille de Compiègne

INTRODUCTION

Cette étude a été menée par la Fédération des Acteurs de la Solidarité Ile-de-France (FAS IdF) entre septembre et mars 2020. Elle porte sur l'accompagnement des personnes hébergées à l'accès au droit au séjour, hors demande d'asile, dans les structures d'hébergement généralistes et médico-sociales résidentielles. Ce choix vise à éclairer une situation à la fois très prégnante et peu visibilisée, celle des publics dits « en situation administrative précaire » dans l'hébergement d'urgence. On désigne par là à la fois des personnes en situation irrégulière sur le territoire français, mais aussi des personnes titulaires de titres de séjour de moins d'un an ou dont le renouvellement n'est pas assuré, à l'image des APS (Autorisations Provisoires de Séjour) et des titres de séjour pour soin, de plus en plus précarisés. Les questionnements de l'étude portent aussi bien sur une première demande de titre que sur les enjeux des renouvellements.

Les structures concernées sont les Centres d'Hébergement d'Urgence (CHU) ou de Stabilisation (CHS), les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), les Lits Haltes Soins Santé (LHSS), les Lits d'Accueil Médicalisés (LAM), et les Appartements de Coordination Thérapeutique (ACT), accessibles légalement aux personnes qu'elles que soient leur situation administrative, et donc confrontées à la question de l'accompagnement à l'accès à un titre de séjour.

Cette étude fait suite au constat d'une situation de plus en plus préoccupante, la présence importante et sur de longues durées de séjour des personnes en situation administrative précaire engendrent des difficultés, voire une perte de sens dans l'accompagnement, pour les équipes sociales. A l'heure où les injonctions à la fluidité dans les structures se multiplient, il a semblé essentiel à la FAS IdF que cette injonction aille dans le sens d'un renforcement de l'accès au droit des personnes et d'une fluidité « positive » par l'accès au logement.

Les difficultés propres à l'accès au droit au séjour des personnes tiennent du caractère plus juridique prononcé de ce dernier, de son caractère discrétionnaire, et de l'opacité des décisions prononcées. Elles sont également indissociables d'un contexte politique peu favorable à l'accès aux droits des étrangers, et révèlent des contradictions inhérentes à la politique d'accueil en France, qualifiée d'ailleurs par des intervenants de la restitution de l'étude de « non-accueil ». La FAS IdF tient à rappeler son attachement à un accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement, ainsi qu'à un accompagnement global adapté aux besoins des personnes.

Les personnes en situation administrative précaire sont par ailleurs dans une situation complexe au regard de l'administration, plus délicate en termes de droits sociaux, et n'ont pas de possibilité, du moins légalement, d'accéder à des ressources financières et à un logement. Il s'agit par ailleurs d'un public étranger pour lequel s'ajoutent des barrières culturelles et linguistiques.

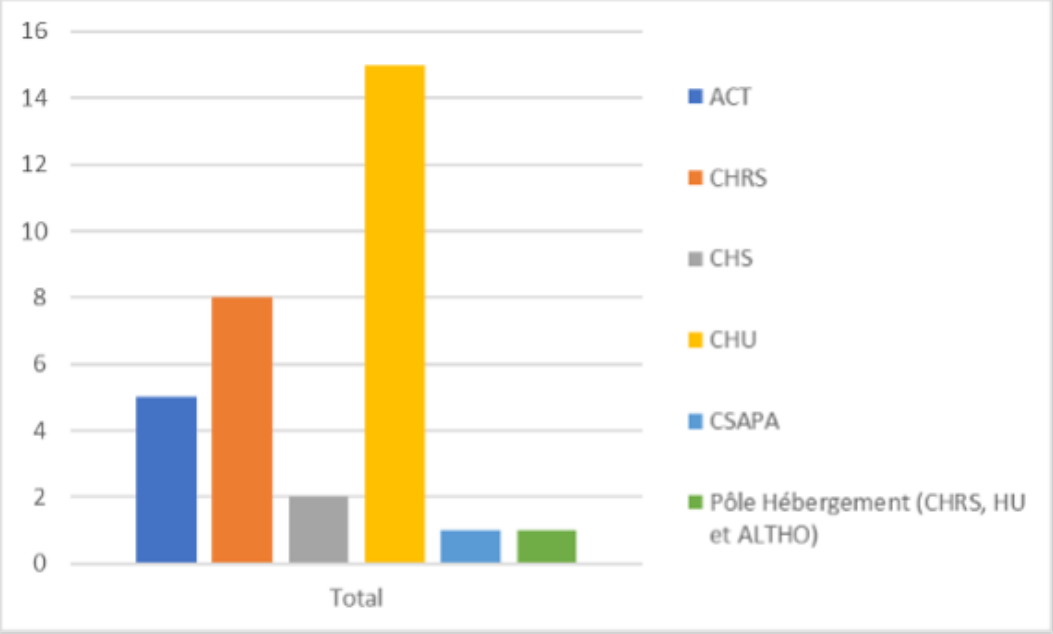
L'étude a permis de constater que la question du droit au séjour des personnes hébergées était saisie par un certain nombre d'associations, et que des réflexions ou des expérimentations se mettent en place en vue de renforcer l'accompagnement social et juridique. Elle se veut donc un premier outil dans la construction et la mutualisation de ressources et de bonnes pratiques, avec pour objectif d'ouvrir sur la réalisation de projets menés ou soutenus par la FAS IdF.

MÉTHODOLOGIE

L'étude a principalement été réalisée de manière qualitative, à partir d'entretiens, réalisés auprès des équipes sociales de structures d'hébergement, de juristes membres d'associations de la FAS IdF, de directions d'associations, de bénévoles ou salariés d'associations qui agissent en droits des étrangers (le GISTI, la Cimade, le Secours catholique), ainsi que d'avocats en droits des étrangers et du Fonds Solidarité du Barreau de Paris. 15 travailleurs sociaux ont été interrogés, sur 4 départements différents, dont 2/3 exerçant à Paris, de 9 associations distinctes. 2 SIAO et 4 directions d'associations ont été interrogées, ainsi qu'un directeur de structure et un directeur de territoire, et 3 juristes d'associations. En tout, 18 associations ou organisations différentes ont participé à cette étude. Les départements représentés sont Paris, les Hauts-de-Seine, le Val d'Oise, la Seine Saint-Denis, et la Seine et Marne, l'Essonne et le Val de Marne dans une moindre mesure.

Les retours des enquêtés ont été convergents, ce qui permet de dessiner un état des lieux et des besoins fidèle aux expériences du terrain. Les équipes interrogées étaient plutôt mobilisées sur le sujet, l'enquête a cependant permis de montrer des distinctions en fonction de l'expérience et du portage associatif sur ce point.

A cette enquête qualitative a été ajoutée un questionnaire quantitatif à destination des travailleurs sociaux, qui avait vocation à confirmer les réponses obtenues lors des entretiens. Ce questionnaire permet de confirmer certains points de manière chiffrée, il faut cependant noter une représentation largement parisienne sur ce questionnaire : 81% des répondants sont parisiens, représentant cependant 13 associations. Près de la moitié des travailleurs sociaux qui ont répondu exercent dans un Centre d'Hébergement d'Urgence (CHU).



Répartition des répondants selon le type de structures

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 2
Introduction 3
Méthodologie 4

Préambule : Historique/ contexte 6
A - Comprendre les conditions d'accès à un titre de séjour 6
B - L'inconditionnalité de l'hébergement et de l'accompagnement sociale dans les structures d'hébergement généraliste : une valeur forte défendue par les associations 9
C - L'accès au droit au séjour rendu difficile pour les personnes du fait de difficultés d'accès aux Préfectures 12

1ere partie : Les impacts sur l'accompagnement dans les structures d'hébergement généralist 14
A - La place des publics étrangers dans les structures d'hébergement généralistes 14
1. Une relative absence de données sur les publics en situation administrative précaire dans l'hébergement d'urgence 14
2. Un public aux parcours et aux profils divers 15
3. Un lien complexe entre précarité sociale et situation administrative précaire 16
B - Les impacts de la situation administrative précaire sur l'accompagnement des personnes hébergées 18
1. Y renoncer, ou repenser l'accompagnement ? 18
2. Les impacts matériels et psychologiques de la situation administrative précaire 20
3. L'opacité des décisions préfectorales impacte le dialogue avec les publics 21
4. Les conditions d'accès à un titre de séjour impactent les conditions de travail des équipes sociales 22

Partie 2 : Accompagnement juridique des personnes hébergées 23
A - Le besoin des formations en droit des étrangers des travailleurs sociaux 23
1. Les objectifs auxquels répond une telle formation 23
2. Une formation unanimement sollicitée 24
B - Le renforcement de l'appui juridique 28
1. Le champ d'intervention d'un appui juridique à l'accompagnement social 28
2. Quel modèle d'accompagnement juridique ? 29

3e partie : Réinvestir l'accompagnement social à destination des personnes en situation administrative précaire 32
A - Articuler accompagnement social et appui juridique 32
1. Les enjeux de l'articulation entre accompagnement social et appui juridique 32
2. Quelle place de l'accompagnant social dans l'accompagnement à l'accès au droit au séjour ? 33
3. Travailler les représentations 33
B - Assurer une information de qualité pour des personnes en situation administrative précaire 34
1. Multiplier les accès à l'information 34
2. Faire le lien avec les dispositifs asile 34
C - Des personnes actrices de leur parcours 35
1. Favoriser des cadres d'expression et de participation des personnes en situation administrative précaire 35
2. Proposer un accompagnement social global, pluridisciplinaire, et adapté aux besoins des personnes 35

Conclusion 37
Bibliographie 38

PRÉAMBULE : HISTORIQUE ET CONTEXTE

COMPRENDRE LES CONDITIONS D'ACCÈS À UN TITRE DE SÉJOUR

Derrière la notion, la plus répandue, de « régularisation », il semble important de rappeler en ouverture de cette étude le cadre actuel dans lequel se pratique le droit au séjour.

Si la première notion de carte de séjour apparait en 1917 pour les étrangers sur le territoire français, l'obligation pour tout étranger en France durant plus de 3 mois de posséder une carte de séjour est instaurée par l'Ordonnance du 2 novembre 1945. Jusqu'aux années 1970, du fait de l'incitation à l'immigration liée aux besoins démographiques et économiques de la France, ce texte n'a été que peu appliqué et les personnes entrées sur le territoire français sans autorisation parvenaient à obtenir une carte de séjour, après avoir acquis une résidence durable en France.

L'évolution des possibilités d'accès à un titre de séjour pour les personnes en situation irrégulière sur le territoire français depuis 1974

Le droit au séjour tel que nous le connaissons aujourd'hui est hérité du tournant de la politique migratoire des années 1970, conséquence de la crise économique consécutive au premier choc pétrolier. Le gouvernement de Jacques Chirac décide dès 1974 de fermer les frontières et de suspendre l'immigration de famille et de travail. En 1975 l'immigration de famille et réautorisée, ainsi que l'immigration de travail en 1977 mais dans une perspective de contrôle du flux migratoire. Cette politique de contrôle de l'immigration, basée sur une approche répressive, se poursuit avec la mise en place d'une aide au retour volontaire à partir de 1977, la loi Bonnet en 1980 qui durcit les conditions d'entrée sur le territoire français et fait du séjour irrégulier un motif d'expulsion, etc.

En 1981, lorsque François Mitterrand arrive à la Présidence de la République française, un nombre inédit (car il s'agit d'un phénomène nouveau) de personnes vivent en situation irrégulière sur le territoire français. Pour répondre à ce phénomène et marquer le changement de majorité, **le Gouvernement publie en août 1981 une circulaire relative à la régularisation des personnes en situation irrégulière,** avec notamment pour objectif de « mettre fin à la situation de précarité que connaissent de nombreux immigrés », aux côtés d'objectifs de limitation de l'immigration de travail et de coopération avec les pays d'émigration. Cette circulaire préconise aux préfets la régularisation exceptionnelle des personnes qui résident sur le territoire au moins depuis le 1er janvier 1981et qui occupent un emploi stable, ou présentent un contrat de travail d'au moins un an. Cette circulaire, ancêtre de la circulaire du 28 novembre 2012 dite « Circulaire Valls » est la première et évoque d'ores et déjà la question de la régularisation des personnes déboutées de leur demande d'asile.

Depuis 1983, la politique migratoire française s'est caractérisée par de très nombreuses réformes, de durcissement ou d'assouplissement, mais dans **une trajectoire générale de restriction des conditions du droit au séjour** – comme des conditions de naturalisation, ce que nous n'aborderons pas ici. Bien qu'il ne soit pas possible de documenter précisément le nombre de personnes vivant en situation irrégulière sur le territoire français, celui-ci a augmenté au fil des années, menant les gouvernements à mener à échéance plus ou moins régulière des politiques de régularisation sous condition de la situation des personnes.

L'ordonnance du 24 novembre 2004, ratifiée par la loi du 25 juillet 2006, est à l'origine du régime d'admission exceptionnelle au séjour tel que nous le connaissons aujourd'hui. Elle conditionne l'octroi d'un titre de séjour en France à la possession d'un visa, et donc au fait d'être en situation régulière sur le territoire français, avec des exceptions de droit :

- pour les personnes dans des situations particulières (étrangers malades, parents d'enfants français, jeunes majeurs ayant été pris en charge par l'ASE, femmes victimes de traite sous conditions, etc.) ;

- pour les personnes reconnues bénéficiaires d'une protection internationale à l'issue de leur demande d'asile, et depuis l'entrée en application de la loi du 10 septembre 2018 pour les membres de leur famille.

Entre alors également dans le droit des étrangers le principe **d'Admission Exceptionnelle au Séjour**[1]. . Ce principe prévoit que les personnes étrangères en situation irrégulière sur le territoire français, non concernées par une des modalités d'accès au droit au séjour précédemment citées, et qui ne relèvent pas de l'asile peuvent se voir délivrer par la Préfecture **un titre de séjour en réponse à des « considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir ».**

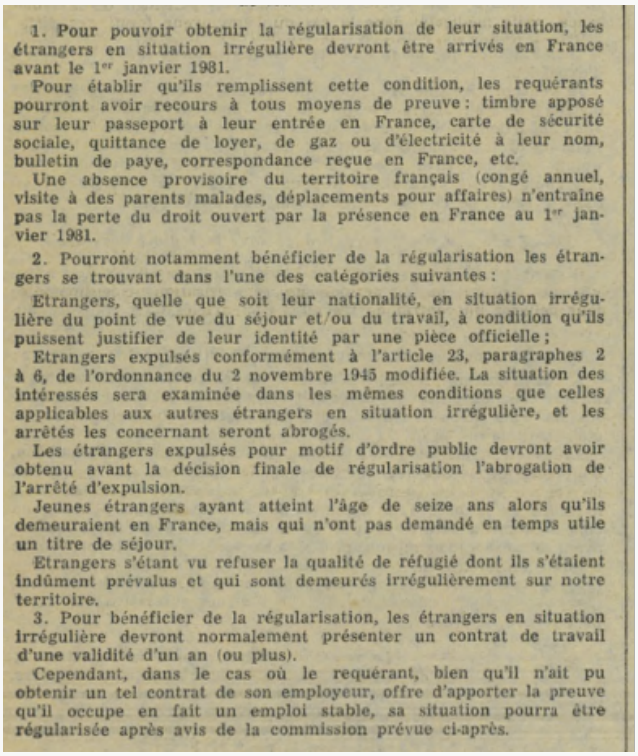
Le Préfet a le pouvoir discrétionnaire d'attribuer ou non une admission exceptionnelle au séjour. Dans le cas des personnes qui peuvent justifier une durée de séjour de 10 ans ou plus sur le territoire, le Préfet doit soumettre la situation à l'avis d'une commission réunissant représentants de l'Etat et des collectivités territoriales[2] .

L'accès à un titre de séjour est également **prévu de droit pour les personnes en vertu de « liens personnels et familiaux, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, [...] ».** Si l'accès à un titre de séjour est dans ce cas de droit, l'évaluation des critères pour en bénéficier reste soumise à l'appréciation du préfet.

En 2012, Manuel Valls, alors Ministre de l'Intérieur, **publie une circulaire dans laquelle il enjoint aux préfets de prendre en considération certains critères dans l'évaluation des demandes d'admission exceptionnelle au séjour et d'accès au titre de séjour en vertu des liens personnels et familiaux,** afin de favoriser notamment la régularisation :

- des parents d'enfant scolarisés présent depuis plus de 5 ans sur le territoire et dont les enfants sont scolarisés depuis au moins 3 ans ;
- des personnes présentes depuis plus de 10 ans sur le territoire français ;
- des personnes qui travaillent en France et sont présentent sur le territoire depuis au moins 5 ans ;
- des mineurs devenus majeurs ;
- les conjoints d'étrangers en situation régulière présents en France depuis au moins 5 ans et sous conditions.

Cette circulaire de 2012 est la dernière circulaire de régularisation en date. Si cette circulaire a permis l'accès au droit au séjour d'un nombre important de personnes, les associations ont pu constater une **application de plus en plus limitée et variable** de cette circulaire par les préfectures dès 2016 et particulièrement depuis 2017.



1. Pour pouvoir obtenir la régularisation de leur situation, les étrangers en situation irrégulière devront être arrivés en France avant le 1er janvier 1981.

Pour établir qu'ils remplissent cette condition, les requérants pourront avoir recours à tous moyens de preuve : timbre apposé sur leur passeport à leur entrée en France, carte de sécurité sociale, quittance de loyer, de gaz ou d'électricité à leur nom, bulletin de paye, correspondance reçue en France, etc.

Une absence provisoire du territoire français (congé annuel, visite à des parents malades, déplacements pour affaires) n'entraîne pas la perte du droit ouvert par la présence en France au 1er janvier 1981.

2. Pourront notamment bénéficier de la régularisation les étrangers se trouvant dans l'une des catégories suivantes :

Etrangers, quelle que soit leur nationalité, en situation irrégulière du point de vue du séjour et/ou du travail, à condition qu'ils puissent justifier de leur identité par une pièce officielle ;

Etrangers expulsés conformément à l'article 23, paragraphes 2 à 6, de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée. La situation des intéressés sera examinée dans les mêmes conditions que celles applicables aux autres étrangers en situation irrégulière, et les arrêtés les concernant seront abrogés.

Les étrangers expulsés pour motif d'ordre public devront avoir obtenu avant la décision finale de régularisation l'abrogation de l'arrêté d'expulsion.

Jeunes étrangers ayant atteint l'âge de seize ans alors qu'ils demeuraient en France, mais qui n'ont pas demandé en temps utile un titre de séjour.

Etrangers s'étant vu refuser la qualité de réfugié dont ils s'étaient indûment prévalus et qui sont demeurés irrégulièrement sur notre territoire.

3. Pour bénéficier de la régularisation, les étrangers en situation irrégulière devront normalement présenter un contrat de travail d'une validité d'un an (ou plus).

Cependant, dans le cas où le requérant, bien qu'il n'ait pu obtenir un tel contrat de son employeur, offre d'apporter la preuve qu'il occupe en fait un emploi stable, sa situation pourra être régularisée après avis de la commission prévue ci-après.

Extrait de la circulaire du 11 août 1981 publiée au journal officiel du 25 septembre 1981.

[1] Ordonnance du 24 novembre 2004 telle que codifié par l'article L313-14 du CESEDA. L'entrée en vigueur le 1er mai 2021 de l'ordonnance du 16 décembre 2020 entraîne une nouvelle codification de cette règle à l'article L435-1 du CESEDA.

[2] A compter du 1er mai 2021, cette obligation sera uniquement applicable dans la situation où le Préfet envisagerait de refuser l'admission au séjour.

EN BREF

Les personnes en situation irrégulière sur le territoire français ne relevant pas ou plus de l'asile peuvent accéder à un droit au séjour :

- si elles sont dans une situation permettant l'obtention d'un titre de droit (parents d'enfants français, sous conditions femmes victimes de traite ou femmes victimes de violence, parents d'enfants malades, étrangers malades pour lesquels l'accès effectif aux traitements adaptés dans le pays d'origine n'est pas possible, étrangers nés en France et y ayant résidé au moins 8 ans depuis leur naissance ou 10 ans pour les ressortissants algériens, personnes présentes en France depuis l'âge de 13 ans ou jeunes majeurs ayant été pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance avant l'âge de 16 ans, etc.).
  si l'accès à un titre de séjour est prévu de droit pour les personnes dans ces situations, il est nécessaire pour les personnes de remplir certaines conditions particulières (par exemple avoir engagé des démarches judiciaires contre l'auteur de violences conjugales pour les femmes victimes de violences, des preuves de concours à l'entretien et à l'éducation de l'enfant des deux parents pour les parents d'enfants français ou, à défaut, une décision de justice, etc.) et de fournir de nombreuses pièces justificatives de la situation, ce qui peut se révéler extrêmement compliqué voire impossible pour certaines personnes.

- si elles sont membres de famille d'une personne bénéficiaire d'une protection internationale ;

- si elles se voient délivrer un titre de séjour au titre de l'Admission Exceptionnelle au Séjour.

Les sources du droit au séjour

Le droit au séjour des ressortissants étrangers en France tire ses origines de trois sources normatives différentes :

- Deux sources à l'origine de règles générales codifiées dans le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et de la Demande d'Asile (CESEDA) :

- **les conventions et engagements internationaux de la France,** tels la convention de Genève ou le protocole de New York qui sont à l'origine de la protection internationale ou encore les règles de droit européen ;

- **les textes législatifs et normatifs français** constituant la traduction juridique des politiques migratoires décidées par le pouvoir exécutif et/ou législatif ;

- **les accords bilatéraux concernant l'immigration,** signés entre la France et certains pays, qui **prévoient des exceptions** aux règles migratoires de droit commun pour les ressortissants de ces pays. Ces accords bilatéraux sont le plus souvent issus du processus de décolonisation.

L'INCONDITIONNALITÉ DE L'HÉBERGEMENT ET DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIALE DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE : UNE VALEUR FORTE DÉFENDUE PAR LES ASSOCIATIONS

Les origines de l'inconditionnalité de l'hébergement

Les organisations du réseau de la Fédération des acteurs de la solidarité, gestionnaires de structures d'hébergement dites généralistes, accueillent, hébergent et accompagnent « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale[3] ». **Ce principe explicité dans le code de l'action sociale et des familles depuis 2009, dit principe d'inconditionnalité, s'applique à l'hébergement comme à la démarche d'accompagnement social.**

Historiquement, les structures d'hébergement n'ont pas toujours été inconditionnelles. Un décret de 1954[4] limite les situations dans lesquelles les publics peuvent accéder à l'hébergement dans les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (sorties d'institution ou risque de prostitution). C'est en 1974 que la liste des publics est considérablement élargie à toutes les personnes en situation de vulnérabilité sociale, et que l'accueil dans les CHRS peut être considéré comme inconditionnel sans distinction selon la situation administrative des personnes.

En matière d'aide sociale, **c'est la loi du 24 août 1993, dite « loi Pasqua » qui pose une première distinction entre personnes en situation régulière et irrégulière.** Avant cela, seul le bénéfice des prestations familiales était conditionné à une régularité du séjour depuis la loi du 29 décembre 1986. La loi Pasqua réserve aux personnes en situation régulière vis-à-vis du droit au séjour la possibilité d'affiliation à la sécurité sociale, le bénéfice des aides attribuées par la CAF et notamment les allocations logement, le bénéfice de l'Allocation Adultes Handicapés - AAH, etc. Cependant, elle prévoit des exceptions au principe de régularité du séjour en matière d'aide sociale, notamment en ce qui concerne l'aide sociale en cas d'admission en CHRS.

---

[3] Article L345-2-2, Code de l'Action Sociale et des Familles : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. ».

[4] Décret du 2 septembre 1954 définissant les conditions d'admission à l'aide sociale des personnes hébergées dans les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (dont la mise en place est prévue par décret en 1953).

A la suite de la promulgation de cette loi, **un débat s'est ouvert concernant l'accès aux structures d'hébergement des personnes sans droit au séjour. Les associations gestionnaires de structure d'hébergement ont alors affirmé leur attachement au principe d'inconditionnalité et se sont mobilisées dans ce sens.** En 2009, la loi du 25 mars de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions inscrit dans le Code de l'Action Sociale et des Familles, à l'article L345-2-2 le principe d'inconditionnalité de l'hébergement et de l'accompagnement : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. ».

Il est à noter **qu'après 1993, de nombreuses restrictions supplémentaires ont été mises en œuvre en matière d'accès des étrangers à certains droits sociaux, que ce soit par des textes normatifs ou des pratiques des administrations :** conditions d'antériorité du droit au séjour, critères d'accès aux prestations familiales liées à la procédure d'entrée des enfants sur le territoire, etc. Dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers publié en mai 2016, le Défenseur des Droits souligne le fait que « ces critères apparemment neutres, limite[nt] de fait le plein accès aux droits fondamentaux des étrangers. » et établi un certain nombre de recommandations pour lever ces restrictions.

Ce rapport du Défenseur des droits amène également à questionner la pertinence de la distinction fondée sur la caractéristique d' « étrangers » en matières de droits sociaux : « l'idée de traiter différemment les per¬sonnes n'ayant pas la nationalité française, de leur accorder moins de droits que les nationaux – et toujours sous une forme conditionnée, plus précaire – est si usuelle et convenue qu'elle laisserait croire que la question de la légitimité d'une telle distinction est dépourvue de toute utilité et de toute intérêt ».

Concernant l'hébergement, le Défenseur des Droits dans ce rapport qu'il « entend rappeler le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence consacré par la loi. Il incombe aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour produire une offre d'hébergement adéquate, la sélection des personnes concernées ne pouvant, en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement. »

Cette inconditionnalité doit également s'appliquer à l'accompagnement. Ce dernier vise en effet « dans le cadre d'une démarche éthique et déontologique, à créer les conditions pour que les personnes, les familles et les groupes aient les moyens d'être acteurs de leur développement et de renforcer les liens sociaux et les solidarités dans leurs lieux de vie[5] . » Il doit pouvoir s'appliquer quel que soit le parcours passé ou à venir de la personne sur le territoire français, et notamment permettre à la personne de mettre en regard ses projets de vie et son parcours migratoire, par rapport aux possibilités de vie qui pourront être les siennes en France – ainsi que de faire valoir ses droits, y compris au regard du droit au séjour.

La défense du principe d'inconditionnalité de l'hébergement : une mobilisation toujours d'actualité

Cette inscription dans le droit du principe d'inconditionnalité a représenté un pas important pour les associations, mais n'a pas clos le débat. **Depuis 2017, la question de l'inconditionnalité et en particulier de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes en situation administrative précaire est fréquemment au centre des échanges entre l'Etat et les associations.** Plusieurs décisions ou instructions gouvernementales ont fait craindre un dévoiement des missions des associations au service de l'application des politiques migratoires, et non plus uniquement de la lutte contre le sans-abrisme. Un tel dévoiement, au-delà de son impact sur les associations, **risquerait de priver les personnes de la possibilité de faire valoir leurs droits,** en les détournant des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement par crainte de faire l'objet de mesures d'éloignement du territoire.

[5] https://www.carrieres-publiques.com/fiche-metier/detail/metier-travailleur-social-m-11

Les associations se sont ainsi mobilisées face à la circulaire du 12 décembre 2017, dite circulaire Collomb, qui prévoit la mise en place d'équipes mobiles composées d'agents de l'OFII et des préfectures dans les centres d'hébergement. Saisi par plusieurs associations dont la Fédération des acteurs de la Solidarité, le Conseil d'Etat a, par une décision du 11 avril 2018, neutralisé les effets potentiels de cette circulaire en précisant que les équipes mobiles ne peuvent intervenir dans les structures sans accord du gestionnaire, et que l'entretien avec les personnes doit être conditionné à l'accord de ces dernières.

La crainte des associations du secteur de la lutte contre les exclusions d'une porosité entre politique sociale et politique migratoire s'est également exprimée en réaction à la publication de la circulaire du 4 juillet 2019, qui prévoit la transmission d'information entre les SIAO – en charge d'orienter les personnes vers des solutions d'hébergement ou de logement – et l'OFII – en charge de l'application de la politique migratoire[6].

L'inconditionnalité est également indirectement questionnée par les impératifs de fluidité des dispositifs, qui sont fréquemment rappelés aux associations par les financeurs publics. Les personnes en situation irrégulière au regard du droit au séjour ont bien souvent des durées d'hébergement longues, du fait de l'absence de possibilités d'accéder au logement social notamment. Dans le cadre du dialogue de gestion, les indicateurs de fluidité sont ainsi fréquemment mis en avant par l'administration, et notamment dans le cadre de la mise en place des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) qui régissent le financement des structures en fonction d'objectifs fixés en amont. Le respect de ces objectifs n'est que difficilement compatible avec l'accueil et l'accompagnement de personnes présentant des freins importants pour l'accès au logement – et notamment ceux liés à une situation administrative précaire, pour lesquelles il n'existe pas de perspective de régularisation à court terme. Les évolutions du financement des structures engendrent elles aussi une crainte des associations quant au respect du principe d'inconditionnalité.

En parallèle de l'évolution du secteur de l'hébergement dit « généraliste », des structures se sont développées à destination exclusive des personnes réfugiées ou demandant l'asile. En 1973 naissent ainsi les premiers Centres d'Hébergement Provisoire pour accueillir les réfugiés chiliens. C'est en réponse au décret du 19 décembre 1991 qui distingue la situation des personnes en demande d'asile de celle des personnes dont le bénéfice de la protection internationale a été reconnu – et qui enlève le droit des premières à travailler -, que se créent les Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA) dont l'admission et le séjour sont conditionnés à une situation administrative particulière. Depuis lors, le secteur de l'hébergement dédié aux personnes en demande d'asile s'est développé indépendamment de l'hébergement généraliste et est aujourd'hui sous tutelle du Ministère de l'Intérieur, le premier étant sous tutelle du Ministère du Logement et de la Cohésion Sociale.

[6] Cette transmission d'informations est prévue par la loi du 10 septembre 2018 relative à l'immigration et à l'intégration.

L'ACCÈS AU DROIT AU SÉJOUR RENDU DIFFICILE POUR LES PERSONNES DU FAIT DE DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX PRÉFECTURES

Les personnes accompagnées dans les structures d'hébergement généralistes rencontrent des difficultés d'accès aux préfectures d'abord en tant qu'usagères de celles-ci.

La dématérialisation à l'origine de difficultés majeures pour déposer une demande de titre de séjour

Toute demande de titre de séjour d'une personne présente sur le territoire français passe par la prise d'un rendez-vous auprès de la préfecture. **Depuis plusieurs années pourtant, les personnes rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder à ces rendez-vous,** conséquence notamment de la dématérialisation de la prise de rendez-vous.

En effet, à partir de 2012 puis de plus en plus rapidement à partir de 2014, les préfectures ont mis en place des systèmes dématérialisés de prise de rendez-vous, sans possibilités alternatives pour les personnes. La Cimade, au travers d'un premier rapport « A guichets fermés » en 2016 et de la mise en place d'un robot simulant le comportement des personnes tentant de prendre rendez-vous dans les préfectures la même année, a mis en lumière le fait que pour certains motifs de rendez-vous – notamment la demande de titre au motif de l'Admission Exceptionnelle au Séjour - il était impossible dans certaines préfectures d'obtenir un rendez-vous, ou alors aucun rendez-vous n'était proposé à moins de 2 mois.

Ces difficultés à obtenir des rendez-vous et leur nombre insuffisant par rapport à la demande ont conduit au développement de pratiques illicites, dont un trafic des rendez-vous dans certains départements tels la Seine-Saint-Denis, abordé dans la presse depuis 2019, ajoutant ainsi une difficulté d'accès supplémentaire pour des personnes précaires dans les entretiens auprès des travailleurs sociaux.

Ces difficultés et délais de prise de rendez-vous, ainsi que de traitement des dossiers, ont été évoqués dans les entretiens avec les travailleurs sociaux, et sont confirmés par les chiffres du questionnaire diffusé. Les délais de prises de rendez-vous, qui apparaissent inégaux selon les préfectures, vont de deux mois à un an, sur l'ensemble des départements. Le questionnaire mentionne principalement des durées de 4 à 6 mois, sachant qu'il s'agit principalement de répondants à Paris. Les délais de traitement des dossiers vont de deux mois à deux ans (ce dernier délai ayant été mentionné dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis), avec un taux de réponse majoritaire entre 6 mois et 1 an. Les moyens alloués aux préfectures pour le traitement des dossiers semblent ainsi insuffisants par rapport aux besoins et mettent à mal la possibilité d'obtenir un titre de séjour dans un délai raisonnable.

La dématérialisation affecte particulièrement les publics précaires, qui n'ont pas toujours facilement accès à un smartphone ou un ordinateur, et encore moins à toute heure de la journée. Les difficultés de prise de rendez-vous demandent en effet une vieille active autour de l'ouverture de plages de rendez-vous, et la possibilité de se connecter y compris la nuit. Les difficultés liées à la dématérialisation ne s'arrêtent pas à la possession ou non d'un outil numérique, ordinateur ou smartphone : les personnes peuvent en effet avoir aussi besoin d'imprimer des documents, de faire des photocopies ou des scans, ce qui suppose d'avoir accès à une imprimante/scanner. Cela mobilise aussi du temps de constitution des dossiers de la part des personnes et des accompagnants, travailleurs sociaux ou associations bénévoles.

Une situation qui s'est aggravée avec la crise sanitaire

La crise sanitaire liée au SARS-CoV-2 a aggravé ces difficultés. La fermeture durant toute la durée du premier confinement des préfectures a eu pour conséquence d'accroître le nombre de personnes en attente de rendez-vous. A la réouverture des services des Préfectures, la réduction du nombre de rendez-vous dans le cadre des mesures de prévention de l'épidémie a empêché de récupérer le retard pris. La file d'attente virtuelle des personnes en attente de rendez-vous, pour un premier titre ou un renouvellement, s'est allongée, ce qui débouche actuellement sur une impossibilité de prise de rendez-vous ou des délais d'attente plus longs que ceux observés auparavant.

La crise sanitaire a également accéléré le processus de dématérialisation de prise de rendez-vous. La Préfecture de Paris, qui proposaient jusqu'en mars 2020 un accueil physique des personnes au centre des ressortissants étrangers, a officialisé la dématérialisation de la prise de rendez-vous en juin 2020. Les difficultés rencontrées depuis plusieurs années dans les autres préfectures franciliennes sont à présent rencontrées également à Paris. Dans les Hauts-de-Seine, le dépôt de dossiers a également été dématérialisé fin 2020, occasionnant des difficultés supplémentaires.

Il est parfois impossible d'obtenir un rendez-vous sans recours devant le tribunal administratif, ce qui alourdit encore la charge d'accompagnement des personnes et nécessite de solliciter des associations extérieures. Conditionner l'accès à un service public à un recours devant la justice interroge quant à la multiplication des procédures, et la mobilisation que cela induit, aussi bien des travailleurs sociaux, des associations, que des tribunaux administratifs. Le risque d'inégalité d'accès à un service public s'en trouve renforcé.

> « eu égard aux conséquences qu'a, sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, la détention du récépissé qui lui est en principe remis après l'enregistrement de sa demande et au droit qu'il a de voir sa situation examinée au regard des dispositions relatives au séjour des étrangers en France, il incombe à l'autorité administrative, après lui avoir fixé un rendez-vous, de le recevoir en préfecture et, si son dossier est complet, de procéder à l'enregistrement de sa demande dans un délai raisonnable ». – Extrait de la décision du tribunal administratif de Paris de janvier 2021 saisie par Droit d'Urgence sur la situation de 35 requérants en décembre 2020.

Si les préfets ont le pouvoir de refuser l'octroi d'un titre de séjour, soit en vertu des textes normatif soit – dans les cas prévus par la loi – de façon discrétionnaire, **l'organisation du service public que sont les préfectures ne peut priver les personnes des possibilités de faire valoir leurs droits, notamment le droit au séjour, ou leur imposer des conditions dégradées, au risque d'engendrer des pratiques discriminantes.** L'accès aux droits dans de bonnes conditions passe également par la possibilité de bénéficier d'un accompagnement adéquat au sein des structures d'hébergement généralistes, ce que cette étude entend promouvoir.

LES IMPACTS SUR L'ACCOMPAGNEMENT DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE

NB : Dans les travaux réalisés par la FAS IdF, le terme de « personnes en situation administrative précaire recouvre à la fois les personnes en situation irrégulière et celles qui disposent de titres de séjour considérés comme précaires : titre de séjour sans autorisation de travail, titres de séjour pour soins dont le renouvellement n'est pas toujours assuré, titres de séjour de moins an. Les deux situations sont généralement distinguées dans les propos recueillis en entretien, mais seront la plupart du temps regrouper sous les mêmes termes dans l'étude.

LA PLACE DES PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTES

UNE RELATIVE ABSENCE DE DONNÉES SUR LES PUBLICS EN SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE DANS L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Un des questionnements au départ de cette étude est la population concernée par une éventuelle irrégularité ou précarité du séjour au sein des structures d'hébergement d'urgence. Le premier élément notable est la **relative absence de données précises sur ces publics,** aussi bien sur leurs profils que sur les difficultés sociales rencontrées. **Le recueil de ces données est cependant perçu dans le secteur comme à double tranchant :** mettre en lumière les publics en situation administrative précaire risquerait de les exposer à une moindre prise en charge ou à une récupération dans une application répressive des politiques migratoires. Nous retrouvons ici la préoccupation évoquée plus haut des associations de conserver leur rôle d'hébergement et d'accompagnement, sans rentrer dans une logique de participation à la régulation de flux migratoires.

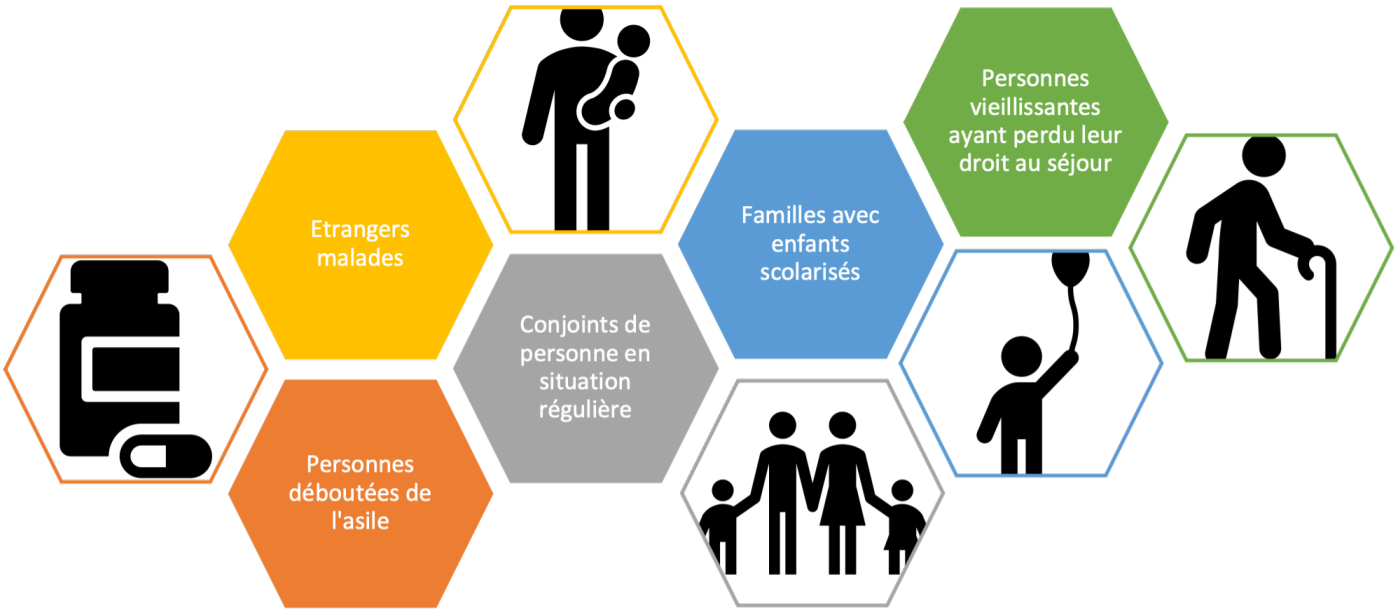
Il ressort cependant des rapports d'activité des associations certains chiffres, notamment en ce qui concerne les nationalités des publics hébergés. A titre d'exemple, le rapport d'activité d'Emmaüs Solidarité dénombre dans les CHU, 5 % de français, 7 % de ressortissants de l'Union Européenne, et 88 % ressortissants hors de l'Union Européenne, et dans les CHRS 26 % de français, 8 % de ressortissants de l'Union Européenne, et 66 % de ressortissants hors de l'Union européenne. Dans le CHRS Palais du peuple de la Fondation de l'armée du Salut, on recense en 2019 28% de français, 3% d'européens, et 67% de ressortissants hors Union Européenne.

Les chiffres recueillis en entretien et dans le questionnaire adjoint à l'étude, sur les publics en situation administrative précaire, ont été dans l'ensemble très convergents. Entre 25 et 40% des personnes accompagnées seraient concernées en CHRS, et entre 40% et 80% en CHU, selon le profil de public hébergé et l'association, avec une forte occurrence d'une proportion de près de la moitié des personnes accompagnées.

Il ressort de ces chiffres, ainsi que des entretiens, que l'accompagnement au droit au séjour est une problématique importante dans l'accompagnement. **Il apparaît également que le public étranger, ou issu d'un parcours migratoire, représente un public souvent majoritaire dans l'hébergement d'urgence, quel que soit par ailleurs son statut respectivement au droit au séjour** (demandeur d'asile, en situation irrégulière ou précaire, bénéficiaires de la protection internationale, parent d'enfant réfugié, parent d'enfant français ou européen, personnes en situation régulière sur un autre motif). Les entretiens font remonter une relative diminution des demandeurs d'asile dans les structures d'hébergement généralistes (hors hôtel social) depuis l'ouverture des dispositifs asile. **La recherche de réponses aux besoins d'accompagnement de ces publics étrangers, dont l'accompagnement au droit au séjour, mérite donc sans doute d'occuper une place plus prépondérante dans l'hébergement d'urgence.**

Un public aux parcours et aux profils divers

Si l'attention a pu se porter plus particulièrement sur les déboutés du droit d'asile présents dans l'hébergement d'urgence[7] , **l'étude invite à envisager des profils bien plus diversifiés en situation administrative précaire.** Les proportions et durées de séjour sur le territoire français des personnes sont variables et difficiles à évaluer. Certaines personnes, déboutées du droit d'asile ou primo-arrivantes[8] sans titre de séjour sont récemment arrivées sur le territoire, tandis que **d'autres vivent en France depuis de nombreuses années.** Il est parfois complexe voire impossible de reconstituer le parcours depuis l'arrivée en France, du fait d'un manque de suivi administratif et d'éléments de présence, de perte de capacités cognitives ou de mémoire de la personne. Les parcours des personnes en France peuvent être longs, de plusieurs d'années voire plusieurs dizaines d'années, **avec d'éventuelles intermittences dans la régularité du séjour.** Ce public est alors accueilli en structure d'hébergement non plus tant à la suite d'un parcours migratoire que d'un parcours d'errance en France, qui peut avoir été accentué par la précarité administrative. **Certains publics ont par ailleurs des parcours discontinus**, et évolué de structure d'hébergement en structure d'hébergement, ou entre le logement et les structures d'hébergement, la régularité du séjour dépendant notamment de l'accès à un accompagnement social dont ils bénéficient, mais sans parvenir à pérenniser leur situation.



Un public vieillissant

Parmi les profils qui remontent de l'étude, nous pouvons notamment attirer l'attention sur le vieillissement d'un certain nombre de personnes en situation administrative précaire, qui ont pu ou non être en situation régulière en France, notamment avec des titres de séjour de travail. Le vieillissement de ces personnes entraine une perte du travail et des ressources associées, ainsi qu'une éventuelle perte de capacités, et corollairement une perte du titre de séjour et du logement. Un entretien d'une travailleuse sociale dans une structure d'hébergement d'urgence pour hommes isolés évoque le cas d'un homme présent en France depuis 1953. **Des personnes présentes depuis les années 1950 ou 1960, venues en France dans le cadre d'une immigration de travail, se retrouvent donc vieillissantes en structures d'hébergement d'urgence, et sans régularité du séjour.** Au regard de l'évolution démographique de ce profil de personnes, ces situations tendent à se multiplier.

[7] « SDF sans papiers discriminés ? », paru dans Libération, le 29 novembre 2010 (URL : https://www.lejdd.fr/Societe/Hebergement-d-urgence-Discrimination-envers-les-sans-papiers-237111-3106304)

[8] La définition des personnes primo-arrivantes peut être variable selon le contexte dans lequel on se situe. Nous retiendrons ici la définition de l'OFII qui est de considérer que les personnes primo-arrivantes sont celles installées depuis moins de 5 ans sur le territoire français.

Les étrangers malades

Autre situation, la maladie est parfois perçue comme une opportunité privilégiée pour certaines personnes de pouvoir obtenir un titre de séjour, et cela peut être pour les personnes la première occasion de bénéficier d'un accompagnement social, qui peut débuter à l'hôpital, et de s'approprier leur situation administrative en vue de l'obtention d'un titre de séjour. La rémission ou la guérison de la maladie sont cependant dans ce cas sources d'inquiétudes pour les personnes. **Assurer une continuité dans la régularité du séjour et permettre souvent ainsi la poursuite d'un suivi médical dans de bonnes conditions est un enjeu important dans l'accompagnement des publics qui bénéficient de titres de séjour pour soin, afin de ne pas occasionner de ruptures dans la situation administrative et l'insertion sociale des personnes.** De nombreux entretiens ont pointé un contexte de plus en plus restrictif dans l'attribution des titres de séjour pour soins, et une précarisation accrue des personnes concernées, depuis l'entrée en application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France qui modifie la procédure relative aux personnes étrangères malades sur le territoire français, et confie l'évaluation de la situation de la personne aux médecins de l'OFII et non plus aux Agences Régionales de Santé. Les titres de séjour sont parfois interrompus très précocement dans l'évolution de la maladie, alors même par exemple que des rendez-vous de suivi médical peuvent être prévus au-delà de la date d'expiration du titre de séjour.

Les familles

Parmi les personnes hébergées primo-arrivantes et sans titre de séjour, qu'elles soient ou non déboutées du droit d'asile, il existe là aussi une variété de situations. Au sein des familles, nous retrouvons des familles d'enfants scolarisés qui attendent cinq ans avant d'envisager une demande de titre de séjour, comme des parents d'enfants français qui peinent à obtenir des justificatifs suffisants de leur situation. Il ressort aussi de l'étude la situation particulière des conjoints de personnes en situation régulière : la situation d'irrégularité administrative d'un des membres du ménage bloque toute possibilité d'accès au logement social pour le ménage et entrave les démarches d'accompagnement pour l'ensemble des membres du foyer familial.

Les publics « ni-ni » : ni expulsables ni régularisables

Certaines personnes enfin, au regard de leurs attaches en France, protégées de l'éloignement ou dont les perspectives d'éloignement sont faibles, ne peuvent bénéficier d'une régularisation et **se retrouvent ainsi en France « ni expulsables ni régularisables ».** Il s'agit notamment des personnes protégées contre l'éloignement du fait de leur état de santé mais qui se sont vu refuser l'octroi d'un titre de séjour pour soin, ou encore de personnes pour lesquelles il n'est pas possible d'identifier le pays dont elles sont ressortissantes, ou pour lesquelles le consulat du pays dont elles ont la nationalité ne donne pas son aval pour la réadmission dans le pays. **L'absence de perspective de régularisation de leur situation administrative représente un poids particulier pour ces personnes, en les privant de possibilités d'évolution de leur situation.**

UN LIEN COMPLEXE ENTRE PRÉCARITÉ SOCIALE ET SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE

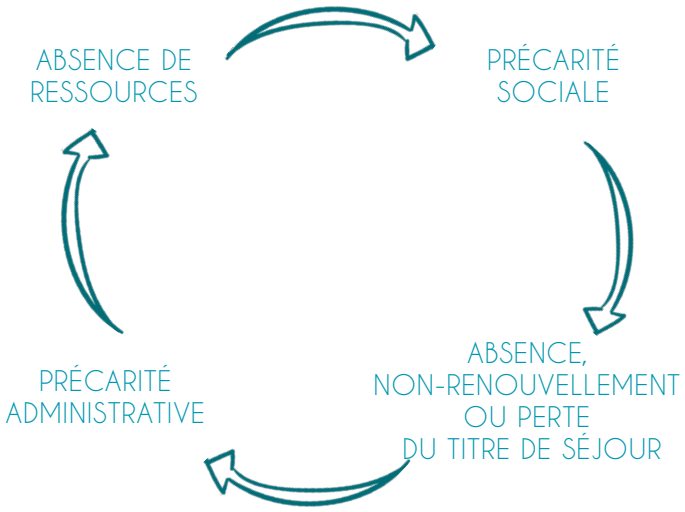
Mettre en regard précarité sociale et précarité administrative

Il apparait ainsi dans l'étude une diversité des publics concernés, qui se reflète selon la structure au sein de laquelle ils sont accueillis. La proportion de personnes en situation administrative précaire n'est pas la même en CHU ou en CHRS, et les difficultés sociales n'y sont pas les mêmes. Il ressort de l'étude que la situation administrative constitue souvent un des freins les plus importants à l'insertion pour le public hébergé en CHRS, qui ont, par exemple dans le cas de publics jeunes, isolés ou familles, des possibilités d'insertion rapide une fois leur titre de séjour obtenu, et ont souvent un accès plus facile à l'emploi, dans des secteurs en pénurie de main d'œuvre. Pour les publics en CHU, la situation administrative représente un facteur de précarité dans des situations souvent complexes (addictions, vieillissement, problèmes de santé, par-

cours d'errance ou de rue, etc.). Les familles disposent également de perspectives de régularisation plus rapides en vertu des liens familiaux par le biais de la circulaire Valls (parents d'enfants scolarisés notamment) que les publics isolés.

Le lien entre précarité administrative et précarité sociale ne peut donc se résumer à un lien simple de causalité. C'est parfois la précarité sociale ou les difficultés de santé qui engendrent la précarité administrative, les démarches qui permettrait de conserver son titre de séjour n'étant plus renouvelées. **La régularisation n'a également parfois pas d'impact direct, ou l'impact qui serait attendu par les personnes accompagnées, en termes d'accès à des ressources et d'évolution de leur situation personnelle.** Certaines aides sont en effet conditionnées à une antériorité de régularité sur le territoire français, et les personnes restent par ailleurs confrontées à la pénurie et aux difficultés d'accès au logement en Ile-de-France.

Un recueil de données plus abouti permettrait sans doute d'illustrer encore davantage ces situations et d'attirer l'attention sur les situations des publics en situation administrative précaire dans des situations de vulnérabilité importante : personnes vieillissantes, femmes sortantes de maternité/avec enfants, ou victimes de violences, problématiques d'addictions ou de santé, ainsi que de mieux saisir leur parcours et leurs éventuelles attaches en France.



Une précarité administrative renforcée par la précarité sociale et financière des personnes

La précarité des personnes accompagnées dans les structures d'hébergement tend à renforcer leurs difficultés d'accès à un titre de séjour. L'absence de documents permettant de justifier d'une présence continue sur le territoire, d'un travail salarié ou des documents d'identité, revient particulièrement. Celle-ci est notamment due au parcours d'errance des personnes. Les pertes de mémoire ou de capacités cognitives ne permettent pas de reconstituer avec précision le parcours de la personne, et même parfois de connaitre son identité. Les personnes ont pu avoir recours dans leur parcours à des identités multiples. **Tous ces éléments rendent particulièrement complexes la constitution des dossiers des personnes en vue de leur obtention d'un titre de séjour, comparé par les équipes sociales à un « travail d'investigation ».** Il faut ajouter à cela la difficulté pour des personnes étrangères d'obtenir un passeport ou des extraits de naissance dans leur pays d'origine, là aussi renforcée par la précarité des personnes (difficulté à se déplacer, perte de liens avec le pays d'origine, etc.), ainsi que les frais liés à la traduction assermentée des documents. **Ces situations invitent à développer et soutenir les projets de « coffres-forts numériques » pour les personnes à la rue ou en errance, afin de faciliter la conservation de documents.**

Le cout des timbres fiscaux représente également un obstacle conséquent pour l'obtention ou le renouvellement d'un titre de séjour pour des personnes précaires, en s'élevant à plusieurs centaines d'euros, qu'il faut parfois payer tous les ans. Certaines personnes renoncent également à aller chercher un titre de séjour pourtant obtenu à la préfecture par impossibilité de payer les timbres fiscaux correspondants. Des associations proposent des aides au financement de titres de séjour, et certaines structures d'hébergement avancent les frais nécessaires, mais cette situation fait craindre de plus en plus de difficultés à financer l'obtention d'un titre de séjour de manière soutenable à la fois par les publics et par les associations qui les accompagnent.

EN BREF

- Les publics étrangers ou en situation administrative précaire représente une majorité des publics hébergés dans les structures d'urgence.
- Les publics concernés ont des durées de séjour en France très variables et des parcours parfois discontinus au regard du droit au séjour.
- La précarité sociale est un facteur de précarisation administrative et tend à renforcer les difficultés dans les démarches et l'obtention d'un titre de séjour.
- Le cout des titres de séjour représente un frein pour les publics précaires.

LES IMPACTS DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES HÉBERGÉES

Y RENONCER, OU REPENSER L'ACCOMPAGNEMENT ?

Un accompagnement en manque de souffle

Si l'accompagnement sur la situation administrative est perçu comme évident dans les dispositifs asile, selon les propos recueillis en entretien, ça l'est bien moins dans l'hébergement généraliste. Les difficultés d'accès au séjour des personnes en situation administrative précaire, qui représentent comme on l'a vu une proportion conséquente des personnes hébergées, engendrent souvent une **perte de sens de l'accompagnement proposé.** Les structures d'hébergement généralistes ont en effet un rôle de premier accueil pour les personnes accompagnées, avant orientation vers des dispositifs adaptés à leur situation. Les personnes en situation administrative précaire ont généralement des durées de séjour supérieures à celles des personnes en situation régulière, souvent sur plusieurs années, voire dans l'attente des 10 ans de séjour pour un public isolé.

L'accompagnement de ces personnes demande donc une mobilisation sur le temps long, auprès de personnes pour lesquelles il faut « maintenir la flamme » dans une situation d'incertitude et où les perspectives d'évolution peuvent être lointaines, voire dans certains cas, inexistantes. Les entretiens menés auprès des travailleurs sociaux font ressentir un essoufflement important dans l'accompagnement, « on ne sait plus quoi faire » revenant souvent. Derrière le constat, très partagé dans les entretiens, « d'embolie » des dispositifs d'hébergement d'urgence du fait des difficultés de sortie et d'orientation des publics en situation administrative précaire, **nous pouvons lire une problématique d'adaptation du fonctionnement actuel du secteur aux besoins de publics pour lesquels l'intervention sociale ne peut s'inscrire dans un hébergement pensé comme transitoire.** Les personnes en situation administrative précaire placent le secteur de l'hébergement au cœur des « paradoxes de l'urgence sociale », selon l'expression de Pierre Vidal-Naquet[9]. L'inconditionnalité permet au « sans : sans abri, sans emploi, sans revenu, sans famille, sans droits… » d'accéder à une prise en charge sociale, mais les structures d'hébergement se retrouvent ainsi en première ligne dans l'accueil de populations socialement mises à l'écart et dont les possibilités d'insertion sont politiquement contraintes, au risque de devenir des espaces de relégation.

L'inconditionnalité est ainsi une réalité particulièrement exigeante, en ce qu'elle confronte les équipes sociales à une multitude de problématiques qui suppose l'acquisition d'un panel de compétences étendu, sur des enjeux d'accès aux droits mais aussi familiaux, culturels, de santé, d'addictions, liés au vieillissement, etc. Cette palette large d'intervention est une limite souvent pointée en entretien comme une limite à la possibilité d'une spécialisation accrue en droit des étrangers, qui n'est pas forcément non plus souhaitée par les équipes. Les travailleurs sociaux se positionnent dans une logique de collaboration avec les services de l'Etat, afin de faire avancer la situation individuelle des personnes accompagnées, et non dans une logique de rapport de force juridique.

[9] Vidal-Naquet, Pierre A. « Le paradoxe de l'urgence sociale », Revue Projet, vol. 284, no. 1, 2005, pp. 10-17

Plus profondément, l'impossibilité d'une orientation vers le logement ou d'une prise en charge dans certains dispositifs adaptés, particulièrement pour les personnes vieillissantes ou en situation de handicap, engendrent des risques importants de maltraitance, et représente une source de tension professionnelle conséquente pour les équipes sociales. L'absence de régularité du séjour empêche en effet notamment le recours aux dispositifs de droit commun qui permettraient une prise en charge médico-sociale avec hébergement quand celle-ci est nécessaire.

L'enjeu est donc de penser et de permettre un accompagnement des personnes en situation administrative précaire qui ne placent pas les structures et les équipes sociales face à un risque de perte de sens, de sédentarisation prolongée, et de maltraitance. Cette crainte d'un accompagnement « qui n'a plus de sens » est particulièrement vive pour les CHRS, qui sont des dispositifs inconditionnels davantage orientés vers l'insertion.

Quels dispositifs d'hébergement médico-sociaux sont accessibles aux personnes en situation administrative précaire ?

Concernant les structures médico-sociales pour les personnes ayant des difficultés de santé, si les structures du champ personnes âgées (EHPAD, Résidences Autonomie, etc.) ou du champ du handicap (FAM, MAS, etc.) sont conditionnées à une régularité du séjour, il existe des structures médico-sociales à destination des personnes dites « à difficultés spécifiques » qui hébergent et accompagnent les personnes sans critère de régularité du séjour. Ainsi, les Lits Haltes Soins Santé (LHSS) – pour les personnes sans domicile ayant besoin ponctuellement de soins à domicile – les Lits d'Accueil Médicalisés (LAM) – pour les personnes sans domicile atteintes de pathologies lourdes et chroniques pouvant engendrer une perte d'autonomie – ou encore les Appartements de Coordination Thérapeutiques (ACT) – proposant un logement et une coordination médicale – accueillent des personnes sans condition de régularité du séjour. Si ces dispositifs, et en particulier les LAM et LHSS, sont encore peu nombreux en Ile-de-France, des créations de places sont en cours. Enfin, les structures du champ de l'addictologie peuvent également accompagner les personnes sans condition de régularité du séjour.

Un risque de renoncement à l'accompagnement des publics en situation administrative précaire

Là où il faudrait, selon les mots d'une travailleuse sociale, « prendre la mesure de ce qu'est l'accueil inconditionnel et de ce que ça implique », et des moyens correspondants, l'étude fait apparaitre une tentation forte pour les associations gestionnaires et les équipes sociales de mettre de côté de manière plus ou moins explicite l'inconditionnalité de l'accueil. Face à cette tendance à la relégation d'une population en situation administrative précaire invisibilisée et peu prise en compte dans les politiques publiques, qui tend à se retrouver dans des dispositifs peu qualitatifs en termes d'accompagnement, particulièrement les hôtels sociaux, il importe d'envisager des moyens suffisants pour valoriser l'accompagnement de ces personnes. Un accueil généraliste et inconditionnel ne doit pas être synonyme de dévaluation de l'accompagnement, et l'on peut comprendre en ce sens que l'accueil ou non de publics en situation administrative précaire en vienne aussi à représenter un enjeu de positionnement pour les dispositifs d'hébergement d'urgence.

Les entretiens font ainsi apparaitre des pratiques répandues de négociation entre les structures d'hébergement et les SIAO, afin de maintenir un « équilibre de peuplement », et de limiter la proportion de personnes en situation administrative précaire accueillie, particulièrement dans les CHRS. Les entretiens de préadmission peuvent aussi parfois être l'occasion d'écarter des personnes en situation administrative précaire[10] . Cette sélectivité tend à reporter l'accueil de ces personnes sur les structures et associations davantage engagées dans le respect de l'accueil inconditionnel, au risque de renforcer déséquilibres et difficultés. Des dispositifs différenciés tendent

également à apparaitre, à l'image des CHU ALTHO (Centre d'Hébergement d'Urgence Alternatif à l'Hôtel), qui s'adressent à des publics régularisés ou facilement régularisables.

Dans les entretiens réalisés, la question de la participation financière des personnes accompagnées est perçue comme un frein plus ou moins important à l'accueil des personnes en situation administrative précaire, celles-ci se retrouvant plus souvent sans ressources. S'il est reconnu plus ou moins explicitement que cela ne devrait pas représenter un obstacle, le maintien d'un équilibre sert parfois à financer certaines ressources mises à disposition des personnes en situation administrative précaire, par exemple le financement de leur titre de transport.

Une invitation à repenser l'accompagnement social

Comme il apparaitra au fil de l'étude, **les enjeux de l'accompagnement des personnes en situation administrative précaire invitent à réinterroger les dispositifs d'accompagnement, afin d'adapter avant tout l'accompagnement aux besoins des personnes, plutôt que de renoncer à l'accompagnement quand celui-ci s'essouffle faute de sens et d'adaptation aux besoins.** Certaines associations s'engagent ainsi dans une approche de l'accompagnement qui favorise un travail pluridisciplinaire, le champ d'intervention large de l'accompagnement global ne dépendant plus d'un unique travailleur social. La possibilité de disjoindre l'accompagnement de la place d'hébergement est également susceptible de faciliter une mutualisation des ressources et une prise en charge sans discontinuité et de qualité pour les personnes.

LES IMPACTS MATÉRIELS ET PSYCHOLOGIQUES DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE

Les entretiens soulignent **l'impact psychologique considérable de la précarité de la situation administrative sur la santé mentale des personnes accompagnées.** Cette situation est en effet synonyme d'années d'incertitude, sans possibilité réelle de stabilisation et de construction d'un projet de vie. Cet impact est renforcé par le mouvement de « stop and go » des démarches de demande et d'obtention d'un titre de séjour, succession d'espoirs et de revirements pour les personnes. L'OQTF représente un moment particulièrement douloureux à affronter sur le plan psychologique. Selon les travailleurs sociaux interrogés, l'obtention d'un titre de séjour est une perspective à laquelle les personnes se raccrochent, dans la mesure où elle permet de se projeter malgré tout vers un avenir positif. Le fait de disposer d'une telle perspective est nécessaire au maintien de la santé mentale des personnes. Il faut par ailleurs noter que le public accueilli dans les structures d'hébergement est souvent marqué par un fort parcours d'incertitude et d'errance, qu'ils ont parfois peu confiance en eux, et que les difficultés d'accès au séjour tendent à renforcer l'incertitude et le sentiment de précarité, là où la structure d'hébergement a vocation à être un lieu où la personne puisse se poser et à terme se projeter. Cette incertitude est renforcée par les délais d'attente pour le dépôt et le traitement des dossiers en préfecture, dont les personnes n'ont souvent pas de possibilité de suivre l'évolution. L'absence de réponse pendant plusieurs mois voire années, des dossiers qui disparaissent parfois après leur dépôt, enferment encore davantage les personnes dans une situation d'attente incertaine.

L'impact de la précarité administrative sur la santé mentale est aussi observé chez les enfants. En effet, comme mentionné plus-haut, les familles en situation administratives précaires sont le plus souvent orientées vers des structures d'hébergement d'urgence ou en hôtel. La structuration du parc d'hébergement francilien, avec un recours important au bâti intercalaire concernant les structures d'hébergement d'urgence, implique qu'elles sont amenées à changer régulièrement de

10 Voir notamment sur ce point l'Etude sur l'inconditionnalité de l'accueil de l'hébergement en Ile-de-France publiée par la FAS IdF en octobre 2019, dont les conclusions se retrouvent dans cette étude.

lieu d'hébergement : « certaines familles restent hébergées plus longtemps que l'existence même de la structure dans laquelle elles sont hébergées ». Ces fréquents changements de lieu d'hébergement ont pour conséquence le déracinement fréquent des familles et des enfants. La prévalence des troubles du comportement chez les enfants hébergés dans une des structures d'hébergement d'un des répondants à l'enquête, majoritairement issus de familles en situation irrégulière, est ainsi très importante.

Nous pouvons également souligner l'impact particulièrement paradoxal sur l'autonomie des personnes engendré par les durées de séjour prolongées. L'accompagnement social devient ainsi parfois nécessaire pour compenser la perte d'autonomie qui a été induite par la sédentarisation de la personne dans son centre d'hébergement, du fait de sa situation administrative, sans qu'elle ait eu parfois pendant des années la possibilité de travailler, du moins de manière légale, ou de construire un projet de vie. Les compétences professionnelles acquises au pays d'origine peuvent être perdues du fait de cette inactivité, et sont difficiles à faire reconnaitre, ce qui accentue la dépréciation de l'estime de soi.

Les personnes sont également susceptibles de se tourner vers le secteur informel et des emplois non déclarés, et être ainsi victimes d'exploitation diverses, ou avoir des difficultés à retourner vers l'économie formelle. **Des travailleurs sociaux ont pointé la difficulté d'aborder des notions de cadre ou de règlement, de travailler le rapport à la justice, à la loi, aux institutions, pour des personnes en situation administrative précaire, privées de certains cadres légaux, et qui font face à une opacité administrative forte du côté des préfectures.**

L'OPACITÉ DES DÉCISIONS PRÉFECTORALES IMPACTE LE DIALOGUE AVEC LES PUBLICS

Les décisions prises par les préfectures sur les admissions exceptionnelles au séjour, qui sont de l'ordre du discrétionnaire, n'étant pas motivées, il est difficile pour les personnes accompagnées comme pour les travailleurs sociaux ou les bénévoles d'identifier la cause du refus. Comme le dit un bénévole, « on ne sait pas si c'est parce que le dossier manque de preuves, ou si c'est parce qu'il manque 50 euros ». **Cette absence de décisions motivées suscite incompréhension voire défiance quant aux décisions préfectorales,** aussi bien du côté des publics accompagnés que des travailleurs sociaux, et rend **particulièrement complexe le dialogue entre les publics accompagnés et les travailleurs sociaux.** L'accès à un titre de séjour fait ainsi peser une tension importante dans l'accompagnement, et menace parfois le lien de confiance entre accompagnant et personne accompagnée. Comme le dit un travailleur social en entretien, « parfois si la personne n'a pas de titre de séjour, [pour elle] c'est la faute de son travailleur social ».

La difficulté à se saisir du système administratif français est renforcée par les pratiques discrétionnaires des préfectures, et la complexité d'application du droit des étrangers. Comme le souligne l'enquête, comprendre les décisions administratives fait partie du travail social, or les décisions en termes d'accès au droit au séjour paraissent souvent obscures aux travailleurs sociaux, et a fortiori pour les personnes auxquelles elles ne peuvent les expliquer et les transmettre de manière satisfaisante. Comme l'a dit une cheffe de service, « les personnes nous regardent et nous disent : mais pourquoi, pourquoi ? Bah on ne sait pas pourquoi ». **Le désarroi des publics se transmet aux travailleurs sociaux, qui eux-mêmes ne savent parfois pas comment y faire face.** « L'opacité » des préfectures est ainsi revenue de manière insistante en entretien. **Les équipes sociales restent pourtant dans l'attente de possibilités de dialogue et de collaboration avec les services administratifs qui sont sollicités,** alors même qu'ils sont confrontés à des modalités de prise en charge par les préfectures qu'ils dénoncent.

LES CONDITIONS D'ACCÈS À UN TITRE DE SÉJOUR IMPACTENT LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ÉQUIPES SOCIALES

L'accueil des publics en préfecture, même s'il touche en premier lieu les usagers de cette dernière, n'est pas sans impact sur les équipes sociales. En premier lieu, les difficultés de prises de rendez-vous se reportent parfois sur les travailleurs sociaux, qui compensent les effets de la dématérialisation qui peut rendre quasiment impossible la prise de rendez-vous par les personnes hébergées. Comme le relate un entretien, pour obtenir un rendez-vous « Sarcelles il faut se connecter le dimanche soir à minuit (...) Qui fait la demande du coup c'est le travailleur social. A une heure du matin il n'y en a plus. »

L'accompagnement des personnes en préfecture par les travailleurs sociaux est, dans les propos recueillis, quasiment systématique. Selon le questionnaire adjoint à l'étude, plus de 50% des répondants disent accompagner les personnes en préfecture, 35% si la personne en ressent le besoin ou si le dossier est fragile. Une réponse mentionne la difficulté de toujours pouvoir accompagner les personnes étant donné le nombre de suivis. **Beaucoup de personnes accompagnées ne se sentent pas en confiance pour se rendre en préfecture, d'autant plus qu'il s'agit souvent d'un public facilement déstabilisé, ou qui a des difficultés de maitrise de la langue française.**

Cet accompagnement limite les éventuels refus de dépôt de dossiers et peut améliorer la réception des personnes accompagnées par les agents des préfectures, même si les retours des travailleurs sociaux quant à l'accueil en préfecture restent très négatifs. L'angoisse face aux préfectures touche également les travailleurs sociaux, qui se sentent parfois reçus en ennemis. Cet accueil suscite une incompréhension importante dans les entretiens du côté des travailleurs sociaux qui exercent depuis peu, et revient davantage comme un motif constant de lassitude ou d'angoisse chez les travailleurs sociaux interrogés qui ont davantage l'habitude d'accompagner les personnes.

L'accompagnement des travailleurs sociaux en préfecture permet parfois d'ouvrir un dialogue avec les chefs de bureaux des préfectures sur les dossiers des personnes, notamment sur les documents présentés par les personnes, même si cela doit souvent passer par une démarche insistante. Certains travailleurs sociaux témoignent ainsi d'échanges qui ont pu favoriser une meilleure prise en compte des spécificités du public hébergé dans le secteur, qui ne sont pas toujours en mesure de présenter certains documents ou preuves de présence spécifiques mais présentent néanmoins un dossier recevable. Cela évite aux personnes de devoir redéposer un dossier et un allongement supplémentaire des délais. **La possibilité d'avoir des interlocuteurs directs au sein des préfectures est très sollicité par les travailleurs sociaux**, aussi bien en ce qui concerne les situations complexes qui peuvent être présentées que pour accéder à un suivi des dossiers.

EN BREF

- Les difficultés rencontrées dans l'accompagnement doivent être une occasion de le repenser, afin de l'adapter aux besoins des personnes, notamment en favorisant l'interdisciplinarité.
- Un cadre d'échange facilité avec les préfectures favoriserait une meilleure prise en compte des spécificités des publics hébergés et faciliterait l'accompagnement.

Les travailleurs sociaux dans l'hébergement d'urgence sont nécessairement confrontés à la question de l'accès au droit au séjour des personnes qu'ils ou elles accompagnent. Si les travailleurs sociaux interrogés correspondaient plutôt à un profil engagé et formé sur le sujet, il ressort cependant de l'enquête **une assez forte disparité de pratiques**, qui dépendent à la fois des méthodes de travail du travailleur social, de son expérience, du portage associatif ou au niveau de la structure, de l'ancrage local et des partenaires que les travailleurs sociaux sont en mesure de mobiliser. Un certain nombre d'associations interrogées au cours de l'enquête mènent une réflexion ou des expérimentations en interne afin de formaliser davantage les pratiques d'accompagnement juridique, et en particulier dans le cadre de l'accès au droit au séjour, nous y reviendrons plus bas.

A l'heure actuelle, certains travailleurs sociaux renvoient directement les personnes vers des permanences dédiées en droit des étrangers (notamment la Cimade ou les Points d'Accès aux droits) quand la problématique d'accès au droit au séjour apparait, en accompagnant éventuellement vers ses permanences, d'autres réalisent partiellement ou en totalité les dossiers de demande de titre de séjour.

Un premier élément qui ressort de l'étude est le **double public auquel l'appui juridique peut s'adresser** : les besoins exprimés concernent à la fois le renforcement de l'accompagnement juridique proposé aux personnes accompagnées, et donc leur accès aux droits, mais un renfort juridique est également très sollicité par les travailleurs sociaux pour les appuyer dans leur pratique. Si, dans les faits, les personnes accompagnées et les travailleurs sociaux sollicitent parfois les mêmes canaux d'information (permanences juridiques en interne ou en externe notamment), les outils proposés aux uns et aux autres peuvent être distingués pour répondre à des besoins différents.

L'enquête a permis de faire ressortir les disparités des pratiques actuelles, et de mettre en lumière un certain nombre de besoins, en fonction des objectifs poursuivis par les accompagnants et de l'étape de la procédure.

LE BESOIN DES FORMATIONS EN DROIT DES ÉTRANGERS DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

LES OBJECTIFS AUXQUELS RÉPOND UNE TELLE FORMATION

Un des enjeux premiers est **d'être capable de diagnostiquer la situation d'une personne respectivement à son droit au séjour, de l'informer et d'échanger avec elle sur son projet de vie et ses possibilités.** Il est également nécessaire de sensibiliser la personne à la notion de preuve de présence pour l'accès à une admission exceptionnelle au séjour ou à un titre pour lequel il est nécessaire de pouvoir justifier d'une durée de présence sur le territoire, et éventuellement de l'accompagner dans la constitution de son dossier. Il ressort des entretiens que les personnes commencent généralement à disposer de preuves de présence à partir du moment où elles ont pu bénéficier d'un accompagnement social, même si celui-ci a pu être par la suite interrompu.

Ces problématiques se rencontrent aussi bien pour une première demande que dans le cas d'un renouvellement. Il a ainsi été rapporté en entretien que les personnes ne savent pas toujours à quel titre elles ont obtenu un titre de séjour lorsqu'elles arrivent dans une structure. La situation de la personne est également susceptible d'évoluer, notamment en cas de titres de séjour pour soin ou de titres de séjours de courte durée, il est alors nécessaire d'anticiper les possibilités de renouvellement. Si les personnes n'auront pas toujours la possibilité immédiate de demander un titre de séjour, l'accueil d'une personne dans une structure est l'occasion de faire le point sur sa situation administrative. Un travailleur social dans un ACT de Seine-Saint-Denis a souligné en entretien la néces-

sité d'anticiper la régularisation administrative de la personne. Il arrive en effet que cette dimension ne soit prise en compte que lorsque la personne se voit notifier une Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF), ce qui implique alors un travail de gestion de l'urgence, plus que d'accompagnement dans la durée.

C'est en premier lieu pour pouvoir répondre à ce besoin d'information et de dialogue avec les publics accompagnés que les travailleurs sociaux sollicitent une formation en droit des étrangers.

UNE FORMATION UNANIMEMENT SOLLICITÉE

L'ensemble des travailleurs sociaux ont fait part d'un besoin de formation en droit des étrangers, qu'ils aient bénéficié ou non de ces formations. Dans le questionnaire adjoint à l'enquête, 56% des répondants ont eu une formation en droits des étrangers, et les 44% qui ont indiqué ne pas en avoir eu répondent unanimement qu'ils souhaiteraient en bénéficier. Cette formation est également très plébiscitée en entretien. Il apparait parfois qu'au sein d'une même association, l'accès à une formation en droit des étrangers est inégalement pourvu, et que les travailleurs sociaux ne sont pas toujours au fait des possibilités ou non de formation. Certaines associations proposent systématiquement cette formation à un travailleur social qui arrive dans une structure, d'autres associations l'ont dans leurs catalogues de formations, mais sans la rendre systématique. La formation proposée peut par ailleurs être reprise à intervalles réguliers, une fois par an ou tous les deux ans. Un certain nombre de travailleurs sociaux se forment par ailleurs « sur le tas ».

Les entretiens menés ont mis en lumière que ces divergences peuvent être liées pour certaines associations à l'inscription ou non dans le plan de formation de cette thématique, ou s'expliquer par l'organisation interne de la formation continue. En effet, les modèles associatifs sont variables, avec des associations qui privilégient la remontée des besoins de formation par les salariés lors des entretiens professionnels, et d'autres pour laquelle l'impulsion du plan de formation et des thématiques traitées provient du siège ou de la Direction. Une différence est aussi observée entre les associations qui disposent ou non d'un organisme de formation interne.

Ces formations présentent des limites qui ont été évoquées là aussi assez unanimement, et d'abord le fait qu'il s'agisse d'un **sujet particulièrement dense,** dont l'appropriation n'est pas simple, et d'un droit qui évolue beaucoup et demande une actualisation fréquente. Par ailleurs, si la formation permet au travailleur social une meilleure compréhension des enjeux, elle est souvent évoquée comme **insuffisante pour permettre de réaliser de manière effective le suivi intégral d'une demande de titre de séjour.** Le cas des travailleurs sociaux peut être comparé de manière intéressante à celui des bénévoles de permanences juridiques telles que celles de la Cimade ou du Secours Catholique – Caritas France. A titre d'exemple, un bénévole de la Cimade met 8 à 12 mois pour se former pour une permanence juridique, en étant accompagné par un bénévole déjà formé. **L'importance d'une pratique régulière pour pouvoir pleinement assimiler les questions de droit des étrangers** a été aussi soulignée. Ainsi, de même que pour un bénévole de permanence juridique, la formation des travailleurs sociaux permet autant de répondre aux besoins évoqués ci-dessus que **d'acquérir le recul nécessaire sur ses connaissances,** et peut ainsi aider à estimer de manière juste ce que l'on est en mesure de faire ou non dans son accompagnement, afin de ne pas faire prendre le risque d'un éloignement contraint aux personnes. Un autre aspect important de la formation est **l'acquisition des bons réflexes en cas d'OQTF,** qui demandent une réaction rapide et une connaissance des différents délais de recours, qui se sont multipliés. Les cas spécifiques, notamment pour les personnes issues de pays ayant signé avec la France des accords bilatéraux d'immigration reviennent également comme étant sources de difficultés, ainsi que pour l'identification du droit au séjour et des droits sociaux des étrangers européens.

Le Fonds Solidarité du Barreau de Paris a, à titre d'exemple, développé des actions de « sensibilisation », sous la forme d'interventions ponctuelles sur des mises à jour du droit ou des thématiques qui peuvent surgir, ce qui permet une approche davantage autour de cas pratiques. Cette approche peut permettre aussi bien de sensibiliser sur certains points juridiques, ou permettre une actualisation de la formation. Cela renforce le lien avec la pratique professionnelle, ce qui est également très plébiscité, ainsi que les ponts entre accès aux droits au séjour et droits sociaux.

La formation en droit des étrangers peut également permettre d'apporter un éclairage sur l'évolution récente du droit des étrangers et le contexte politique qui entoure l'accueil des étrangers en France. La situation dans les préfectures et les difficultés à obtenir un titre suscitent en effet des incompréhensions, quand il ne s'agit pas de suspicions, de la part des équipes sociales. L'idée qu'il pouvait exister des quotas sur les titres de séjours dans les préfectures a par exemple été émise lors d'un entretien.

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE FORMATION SUR « LES FONDAMENTAUX DU DROIT DES ÉTRANGERS » PAR LA FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ ILE-DE-FRANCE

En 2019, la Fédération des acteurs de la solidarité Ile-de-France - en lien avec les Fédérations régionales Hauts-de-France, Pays de la Loire et Nouvelle Aquitaine - a été retenue par l'OPCO Santé (anciennement UNIFAF), pour la mise en œuvre d'une Action Collective Nationale de formation sur les Fondamentaux du Droit des Etrangers. Entre novembre 2019 et juin 2021 se seront 18 groupes de formations qui auront été organisés en Ile-de-France dans le cadre de ce projet.

La formation mise en place dans ce cadre est gratuite pour les adhérents de l'OPCO Santé et se déroule sur deux jours. Cette formation vise à permettre aux travailleurs sociaux d'acquérir des réflexes pour mieux accompagner les personnes dans l'accès au droit au séjour en poursuivant notamment les objectifs suivants :

- Acquérir des éléments de compréhension du contexte juridique actuel en droit des étrangers ;
- Avoir la capacité d'effectuer un premier diagnostic des situations au regard du droit au séjour ;
- Acquérir les bons réflexes en cas de notification d'une obligation de quitter le territoire français ;
- Mettre à jour ses connaissance concernant l'accès aux soins des personnes étrangères ;
- Connaître les partenaires et ressources mobilisables dans l'accompagnement vers l'accès au droit au séjour.

Interviennent dans cette formation un avocat spécialisé en droit des étrangers et une chargée de mission de la Fédération.

Cette formation a rencontré dès sa mise en œuvre un vif succès auprès des adhérents de l'OPCO Santé, entraînant la reconduite et l'amplification de l'action. Le taux de satisfaction générale des stagiaires sur ces formations est supérieur à 80% voire 90% y compris si la plupart des stagiaires indiquent qu'un jour de formation supplémentaire serait nécessaire pour favoriser l'appropriation des notions.

Quelques chiffres :

- En 2019 et 2020, 142 professionnels ont participé à la formation et 272 s'y sont inscrits (le différentiel s'explique par une limitation du nombre de participants par session, mais également par un turn-over important dans les structures) ;
- Les stagiaires inscrits en 2019 et 2020 sont issus de 46 associations différentes des secteurs de la lutte contre les exclusions, mais également des secteurs de l'accompagnement des personnes en situation de handicap ou de la protection de l'enfance. 4 nouvelles associations sont représentées parmi les inscrits de la formation 2021. La très grande majorité de ces associations (30) ont inscrit plus de 2 professionnels à cette formation entre 2019 et 2020.

Il est à noter qu'en 2021, à la suite des retours positifs des stagiaires sur la formation, certaines associations ont souhaiter déployer en interne cette formation.

Ces éléments mettent également en lumière le besoin exprimé de formation en droits des étrangers par les acteurs du secteur social et médico-social.

Questionnaires d'attente de la formation pour les années 2019 et 2020 :

L'analyse des questionnaires d'attente de la formation est une source d'information complémentaire à l'étude ici présentée pour l'analyse des besoins en formation des professionnels sociaux.

En moyenne, les stagiaires ayant répondu au questionnaire d'attente préalable à la formation travaillent depuis 6,7 ans auprès d'un public étranger et 60% d'entre eux depuis 3 ans ou plus. 70% des stagiaires indiquent avoir déjà accompagné une personne dans des démarches d'accès à un titre de séjour. Malgré cette expérience auprès des publics étrangers et dans l'accompagnement des personnes vers le droit au séjour, la connaissance du droit au séjour est souvent faible.

Ainsi, sur une échelle de 1 (pas du tout) à 5 (tout à fait) la moyenne des réponses à la question « Estimez-vous connaître les différents titres de séjour et les procédures d'obtentions de ceux-ci ? » est de 2,4, et 48% d'entre eux ont répondu par « 1 » (pas du tout) ou « 2 » (connaissance faible). La connaissance des différents titres de séjour et démarches afférentes ressort comme étant l'attente principale des stagiaires vis-à-vis de la formation avec 55% l'ayant placée en « priorité 1 » dans le classement des objectifs de la formation. Viennent ensuite les principes de recours en cas de refus d'octroi d'un titre de séjour.

Concernant l'accompagnement des personnes s'étant vues notifier une mesure d'éloignement ou d'interdiction de territoire, si près de 40% des stagiaires ont indiqué avoir accompagné des personnes dans cette situation, la moyenne des réponses sur la connaissance des réflexes à avoir dans cette situation est de 1,73/5 et 75% des répondants ont indiqué ne pas connaître les réflexes à avoir ou très peu (55% des répondants ayant indiqué « pas du tout »), avec une moyenne de 2,5/5 pour les personnes ayant déclaré avoir déjà accompagné une personne dans cette situation. 17% d'entre ces stagiaires indiquent tout de même ne « pas du tout » connaître les réflexes à avoir face à cette situation.

Concernant le travail avec des partenaires ou des juristes spécialisés, seulement la moitié des répondants indiquent travailler avec des partenaires juridiques, le plus souvent des permanences de La Cimade, de Droit d'Urgence, des Points d'Accès aux droits ou encore des Maisons de la Justice et du Droit. Plusieurs stagiaires ont indiqué être en recherche de partenaires. Deux stagiaires, exerçant dans la même structure, ont indiqué avoir un juriste en interne.

Les stagiaires parisiens sont 60% à avoir indiqué travailler avec des partenaires – les modalités de travail n'étant pas définies, il s'agit parfois d'une simple orientation vers des permanences – contre 37.5% des stagiaires de Seine-Saint-Denis et 54% des stagiaires exerçants dans les Hauts-de-Seine. Le nombre de répondants n'est pas suffisamment représentatif. En moyenne, 50% des stagiaires indiquent travailler avec des partenaires. Certains stagiaires ont indiqué être en recherche de partenaires sur ce sujet ou orienter vers des permanences associatives sans nécessairement avoir de retours par la suite.

LE RENFORCEMENT DE L'APPUI JURIDIQUE

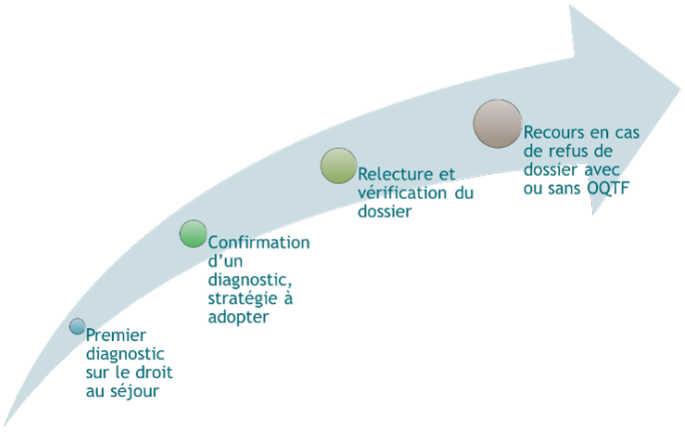
LE CHAMP D'INTERVENTION D'UN APPUI JURIDIQUE À L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Les difficultés rencontrées peuvent également relever d'une **distinction plus profonde entre le droit des étrangers et le droit social** auquel les équipes sociales sont habituées. Un entretien se réfère ainsi beaucoup aux « cases » dans lesquelles rentrent les personnes. Le droit social mobilise en effet des catégories d'ayant droits, alors que l'admission exceptionnelle au séjour relève d'une approche discrétionnaire par les préfectures, qui est souvent mal comprise ou perçue. La distinction entre titres de séjour de plein droit et admission exceptionnelle au séjour ne semble également pas claire pour toutes les personnes interrogées. Cette dernière difficulté peut s'expliquer par le fait que les modalités de justification d'une situation permettant d'obtenir un titre de plein droit (par exemple pour les parents d'enfants français) semblent parfois relever du discrétionnaire, avec des demandes diverses et parfois contradictoires de pièces justificatives. Les réponses données par les préfectures n'étant pas motivées, les équipes sociales ont d'autant plus de mal à saisir les motifs qui font qu'un titre de séjour est accordé ou non, sur des situations qui leur semblent similaires.

La demande d'un titre de séjour sur une admission exceptionnelle relève d'une approche « stratégique » par rapport aux dossiers, qui demande notamment une fine connaissance des pratiques des préfectures, peu accessible pour quelqu'un qui n'exerce pas quotidiennement sur le sujet. Les travailleurs sociaux disent en entretien sentir une différence de démarche, sans forcément être vraiment en mesure de l'expliciter. Les informations obtenues auprès des permanences peuvent également être divergentes selon les interlocuteurs, qui assumeront une démarche plus ou moins risquée, ou conseilleront la sécurité. Cette divergence d'informations accentue l'incompréhension et le sentiment d'insécurité liés aux démarches d'admission exceptionnelle au séjour.

Les travailleurs sociaux parviennent parfois à être à l'aise sur certaines demandes titres, notamment quand ils ont l'habitude d'un certain public et que le titre est régulièrement demandé (familles / parent d'enfant scolarisé), ou titres de séjours pour soin. Cependant, du fait du profil de publics accompagnés dans le secteur, les situations sont souvent complexes, avec des retours particulièrement nombreux sur les difficultés à obtenir et rassembler des documents d'identité ou de preuves de présence continues sur plusieurs années, d'autant plus que la personne a eu recours à des identités multiples, aux papiers de quelqu'un d'autre, a eu un parcours d'errance important. Les personnes peuvent également avoir fait des séjours en détention, notamment pour les personnes qui ont des addictions, ce qui désavantage leurs dossiers.

La demande des travailleurs de bénéficier d'un appui juridique apparait particulièrement à certains moments clés de la demande : examen ou confirmation de la démarche et de la stratégie à adopter, relecture et vérification du dossier. Il a été noté en entretien que **la confirmation juridique sécurise beaucoup les travailleurs sociaux,** qui sont ainsi davantage certains de fournir la bonne information aux personnes ou d'adopter la bonne stratégie, ainsi que d'avoir un dossier bien constitué. La moitié des répondants au questionnaire déclarent ainsi s'appuyer sur le diagnostic favorable d'une association ou d'un juriste spécialisé.



En cas d'OQTF, les travailleurs sociaux interrogés ont recours à des réseaux personnels d'avocats en droits des étrangers et sollicitent l'aide juridictionnelle. Il est nécessaire de disposer d'un réseau identifié d'avocats, qui ont généralement une démarche engagée vis-à-vis des personnes en situation de précarité, tous les avocats en droits des étrangers n'acceptant pas l'aide juridictionnelle. Ces réseaux sont parfois hérités de collègues au niveau d'une structure et se transmettent.

QUEL MODÈLE D'ACCOMPAGNEMENT JURIDIQUE ?

DESTINATAIRE	FORMATS	ASSURÉ PAR	NIVEAU D'ACCOMPAGNEMENT PROPOSÉ
• Tout public • Public hébergé • Intervenants sociaux	• Permanences en interne d'une structure • Permanences externes • Équipe ou mission dediée au niveau de l'association • Permanence téléphonique	• Bénévoles • Salariés • Juristes • Avocats	• Information • Appui ponctuel • Suivi du dossier sur le long terme • Recours

Une réflexion de plus en plus tournée vers l'internalisation de compétences juridiques

Ces différents éléments se retrouvent dans les réflexions menées par différentes associations que nous avons interrogées. On peut d'ores et déjà noter **une tendance à l'internalisation de l'expertise juridique au sein des associations,** qu'il s'agisse de juristes au niveau de structures ou de recours à des avocats extérieurs financés par les associations.

L'internalisation juridique répond à des enjeux identifiés au sein des associations : elle permet en effet un **suivi sur le long terme des dossiers,** ce qui a été pointé par les travailleurs sociaux comme une limite dans le recours ponctuel à des permanences juridiques. Cela permet également de **s'assurer de la solidité des dossiers** qui peuvent être présentés par la suite en préfecture. Il n'est en effet pas toujours possible à l'heure actuelle de s'assurer que toutes les ressources ont été mobilisées ou que le dossier a été bien présenté, en cas de refus de la part de la préfecture. La crédibilité des associations peut également être mise en péril si celles-ci soutiennent des demandes particulières d'admissions exceptionnelles auprès des préfectures et que les dossiers ne sont pas suffisamment solides d'un point de vue juridique. Depuis 2016, les associations gestionnaires de structures d'hébergement ne présentent plus qu'exceptionnellement des dossiers de demande regroupées de régularisation des personnes, la plupart des demandes se font par les voies traditionnelles de dépôt des demandes avec, pour certaines associations, des possibilités de soutien de celles-ci. Plusieurs associations ont fait part de la limite que représentait la solidité des dossiers pour réinitier des démarches de dépôt regroupé. Le fait de bénéficier ou non de passe-droits dans les préfectures fait cependant débat, en risquant de créer des inégalités selon l'accompagnement dont dispose les personnes, et en se substituant à des mobilisations en faveur d'un accès égal aux préfectures pour toutes et tous.

Cet accompagnement juridique peut aussi avoir pour objectif de faciliter l'accès des personnes aux structures d'hébergement qui craignent de ne pouvoir accompagner les personnes dans des situations administratives trop précaires et y conditionneraient l'admission.

L'internalisation de l'appui juridique peut se faire de manière mutualisée au niveau de structures, ou être portée par l'association. Elle peut prendre la forme d'une permanence téléphonique ou d'un suivi des dossiers par des équipes dédiées à la suite de la sollicitation de travailleurs sociaux, ou de permanences fixes dans les structures. L'internalisation juridique sera certainement amenée à se formaliser de plus en plus au sein des associations. Il a été noté en entretien l'importance que ce renforcement de l'accompagnement juridique soit porté à un niveau associatif, afin d'éviter des disparités qui peuvent se créer entre structures.

La question du financement se pose particulièrement pour les associations. Il ressort cependant de l'étude des pistes de mutualisation possibles entre structures : l'intervention juridique est en effet susceptible d'être importante à certains moments, comme lors de l'ouverture d'une structure, ou pour évaluer l'ensemble des dossiers à un ins-

tant T, mais n'est pas nécessairement mobilisée de manière égale et continue dans le temps. Il semble également pertinent que la mutualisation s'effectue au niveau des territoires d'administration des préfectures, les pratiques variant d'une préfecture à une autre.

Finalement, l'internalisation juridique permet une **spécialisation accrue autour des problématiques rencontrées par les personnes accompagnées dans le secteur, et une connaissance réciproque entre juristes et travailleurs sociaux,** même s'il faut envisager un turn-over probable. Une des possibilités envisagées par certaines structures est également le recrutement de juristes qui puissent aussi aborder les questions de droits au logement et de droits de la famille, qui sont d'autres besoins identifiés au niveau des structures, avec cependant la limite importante des possibilités de spécialisations d'un juriste sur l'ensemble de ces sujets, et le volume de sollicitations qui s'ensuit.

Les limites des recours à des permanences extérieures

Le recours à des permanences extérieures, qui est encore le plus répandu, soulève différents problèmes qui sont apparus au cours de l'étude. Les permanences les plus évoquées au cours des entretiens sont celles de la Cimade, très identifiée sur ce sujet, du Gisti, des Points d'Accès aux Droits (PAD) ou des MJD (Maison de la Justice et du Droit), la permanence téléphonique Info Migrants tenue par ISM interprétariat, et les permanences assurées par Droits d'urgence (qui existent sous différentes formes et peuvent également faire l'objet d'une contractualisation par les associations). Dans le questionnaire adjoint à l'étude, 12% des répondants disent avoir des juristes en interne, 19% des permanences internes à la structure ou l'association, 25% des permanences externes, 44% des partenaires extérieures qui peuvent être soient des permanences, soient des dispositifs d'appui juridique d'autres associations proches. Le recours à la permanence d'une association spécialisée ou à un point d'accès au droit est donc prédominant.

Il faut noter que **ces différentes permanences relèvent de dispositifs qui ne sont pas équivalents :** certaines de ses permanences sont assurées par des bénévoles non professionnels, d'autres par des avocats bénévoles, d'autres par des étudiants en droit, d'autres encore par des juristes salariés. L'approfondissement juridique proposé au niveau de la permanence ne sera donc pas nécessairement du même niveau ni même les objectifs de celle-ci. Il existe en effet des permanences qui se consacrent à un simple premier niveau d'information.

Il y a également un risque fort de déséquilibre qui peut être ressenti au niveau des permanences assurées par des bénévoles (hors avocats ou juristes) : beaucoup de choses reposent en effet sur des associations « amateures » comme cela a été évoqué en entretien, qui peuvent ne pas être à l'aise avec le fait d'être fréquemment mobilisées par des travailleurs sociaux professionnels, ou préférer s'adresser à un public qui ne disposent pas d'un accompagnement social par ailleurs. Ces associations qui assurent des permanences bénévoles insistent sur le fait qu'il est important pour elles de ne pas pallier voire masquer un défaut de suivi des personnes accompagnées par ailleurs, et de ne pas compenser sur de la charge bénévole la surcharge imposée par les contraintes préfectorales, tout en restant dans une dynamique de mobilisation collective.

Il est donc essentiel de **tenir compte du profil de l'association partenaire mobilisée et de formaliser au mieux le partenariat de manière équilibrée pour les deux parties.** Des cadres d'échange peuvent être proposés entre travailleurs sociaux et accompagnants bénévoles, afin de favoriser une meilleure prise en compte du cadre de travail de chacun, et de contribuer à un meilleur échange d'information, ou à une meilleure formation et montée en compétences par le partage de ressources locales. Disposer de cadre d'échange locaux demande cependant de pouvoir mobiliser des ressources de coordination. **La constitution et l'entretien d'un réseau est en effet quelque chose qui prend du temps,** ce qui a également été soulevé par les travailleurs sociaux interrogés. Il est aussi possible de formaliser la tenue de permanences, avec des horaires, un lieu et des temps dédiés dans un cadre partenarial fixé au niveau de l'association ou d'un ensemble de structures.

Il est important de souligner ici le **contexte de saturation** des permanences juridiques et des points d'accès aux droits : les permanences téléphoniques de la Cimade ou du Gisti disposent de ressources bénévoles très limitées. Le délai de prise de rendez-vous au niveau d'une permanence

les permanences téléphoniques de la Cimade ou du Gisti disposent de ressources bénévoles très limitées. Le délai de prise de rendez-vous au niveau d'une permanence ou d'un point d'accès au droit est assez long, avec un délai évoqué à plusieurs reprises d'un mois voire plus, pour un appui seulement ponctuel, particulièrement à Paris. Ce délai est susceptible de se surajouter à celui des démarches en préfectures. Le maillage territorial de ces permanences, ainsi que leur niveau de sollicitations, diffèrent par ailleurs de manière assez importante entre Paris et sa petite couronne et la grande couronne.

On soulignera finalement que le recours à des partenaires extérieurs ne dispense donc pas les travailleurs sociaux d'un **temps de travail important de préparation, de synthèse, de reprise des dossiers avec les personnes accompagnées,** encore plus lorsqu'il s'agit de trouver et d'entretenir un réseau de partenaires. Il a été dit au cours de l'enquête que ce temps de travail de suivi des partenariats n'était pas toujours suffisamment pris en compte dans le temps de travail quotidien des équipes sociales. **Le temps de préparation et de suivi du dossier par le travailleur social renforce l'efficacité du recours aux permanences**, ce que l'on détaillera par la suite.

Quel que soit le format, sont plébiscités au regard des retours des équipes sociales et des associations interrogées :

- ✔ Des juriste ou avocats salariés plutôt que bénévole
- ✔ Au fait des problématiques du secteur
- ✔ Un lien suffisamment entretenu et formalisé pour permettre un suivi de long terme et de fond des dossier
- ✔ un interlocuteur disponible et accessible pour répondre aux questions et besoins d'information des équipes sociales
- ✔ Un nombre de permanences ou des équipes juridiques adaptés aux besoins de la structure ou de l'association

Adapter l'appui juridique aux besoins d'accompagnement des personnes hébergées

Finalement, se pose la question de **l'inscription de cet accompagnement juridique dans le parcours d'accompagnement de la personne.** Il est en effet souvent revenu une réticence à mobiliser des partenaires au sein d'une structure, avec le risque de rendre la personne dépendante de l'accompagnement de la structure, et de **nuire à sa prise d'autonomie en la mettant en capacité de se rendre à des rendez-vous à l'extérieur.** Pour un public particulièrement précaire et fragilisé, le cadre de la structure ou de l'association est cependant **un cadre sécurisant et un point d'ancrage qui facilite une prise en charge de confiance pour la personne,** qui peut avoir des difficultés à évoquer sa situation personnelle dans des cadres extérieurs, d'autant plus en cas d'une moindre maitrise de la langue française. A contrario, l'intervention d'un tiers peut parfois permettre une plus grande ouverture pour la personne que dans un cadre d'accompagnement social, et de désamorcer la charge forte que peut représenter la démarche de régularisation dans un accompagnement social, et les tensions que cela peut susciter.

Les modalités d'appuis juridiques proposées aux personnes doivent ainsi dans autant que possible **tenir compte des souhaits de la personne, de son autonomie, de son parcours de vie et d'insertion, de la relation d'accompagnement social à l'œuvre.**

RÉINVESTIR L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL À DESTINATION DES PERSONNES EN SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE

L'étude a montré que plusieurs associations se saisissent de la question de l'accompagnement juridique des personnes en situation administrative précaire, et que réflexions, expérimentations ou projets de renforcement juridique de l'accompagnement tendent à se mettre en place. Ce sujet sera donc certainement amené à se développer dans les mois ou années à venir. Cette partie se veut davantage exploratoire, et pointe des enjeux qui sont ressortis de l'étude, porteurs de pistes de travail.

ARTICULER ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET APPUI JURIDIQUE

LES ENJEUX DE L'ARTICULATION ENTRE ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET APPUI JURIDIQUE

Un des enjeux premiers, dans la continuité de la partie précédente, est **l'articulation entre l'accompagnement social et l'appui juridique,** qui peut s'adresser comme on l'a vu à destination des travailleurs sociaux ou plus directement des personnes accompagnées. Le travail social peut jouer dans les deux cas un travail important de médiation, dans l'échange et la reprise du dossier avec la personne accompagnée, et dans la préparation des rendez-vous dans le cas de permanences juridiques. Cette préparation permet aux éventuels accompagnants juridiques, juristes ou avocats, de se consacrer davantage au fond du dossier.

Faire le lien entre l'accompagnement social et l'appui juridique permet donc d'éviter à la personne des redites sur sa situation, et d'assurer un suivi de long terme des dossiers, surtout quand l'appui juridique reste ponctuel. Le partage d'informations entre avocats ou juristes et travailleurs sociaux n'est cependant pas sans difficultés et doit être pensé en prenant en compte les contraintes de chacun. Certains avocats ne seront pas forcément à l'aise avec le travail pluridisciplinaire, et certains préféreront recevoir la personne seule, d'autres la personne accompagnée de son travailleur social. Les avocats sont tenus au secret professionnel et ne peuvent pas transmettre certaines informations à un tiers sans l'accord de la personne, lors du rendez-vous ou par le biais d'une fiche de suivi. Il importe de manière générale que des informations ne soient pas transmises sans l'accord de la personne accompagnée.

A contrario, une permanence juridique quand elle s'adresse plus directement aux personnes accompagnées, peut être aussi une occasion d'introduire un tiers dans l'accompagnement, et de décharger ainsi la relation entre la personne accompagnée et son travailleur social, notamment des tensions qui peuvent se créer autour de l'accès à un titre de séjour. **Le recours à une personne qui dispose d'une autorité en matière de compétences juridiques rassure également les personnes accompagnées sur le diagnostic qui est fait de leur situation** dans le cadre de leur accompagnement. Le juriste ou l'avocat joue donc parfois simplement un rôle de confirmation ou d'appui à l'accompagnement, mais en étant plus entendu et en mettant plus en confiance les personnes accompagnées. Il est en effet parfois **difficile d'inviter les personnes à renoncer à une demande de titre de séjour quand leur situation est défavorable, ou de revenir sur certaines représentations quant aux possibilités d'accès à un titre de séjour.** Un enjeu de l'accompagnement est aussi que **les personnes soient informées et conscientes des décisions qu'elles prennent et de leurs conséquences,** que ce soit le dépôt d'une demande de titre de séjour, ou le fait de faire venir sa famille en France alors que celle-ci risque de se retrouver en situation administrative irrégulière.

Il importera donc sans doute pour en faciliter l'articulation, de formaliser davantage les rôles respectifs de l'accompagnement social et de l'accompagnant juridique. Les modalités de partenariat et d'articulation entre l'un et l'autre, quand elles existent, se construisent actuellement plutôt sur le terrain, sans nécessairement que les cadres de sollicitation et la transmission d'informations des uns aux autres ne soient institutionnalisés ou unifiés au sein d'une même association. Les demandes d'appui juridique sont très variables en termes de durée et de contenu, de la simple demande d'information au suivi d'un dossier complexe. Les travailleurs sociaux eux-mêmes, comme en témoignent les entretiens, sont plus ou moins susceptibles d'être intéressés, à l'aise, ou de se saisir des aspects juridiques de l'accompagnement au droit au séjour.

QUELLE PLACE DE L'ACCOMPAGNANT SOCIAL DANS L'ACCOMPAGNEMENT À L'ACCÈS AU DROIT AU SÉJOUR ?

Certaines modalités de l'accompagnement vers le droit au séjour s'intègrent cependant pleinement dans l'accompagnement social : l'information sur les possibilités d'accès à un titre de séjour en France, un premier diagnostic de la situation des personnes, et la sensibilisation à la nécessité de conserver des preuves de présence et d'envisager un parcours de plus ou moins long terme pour l'accès à un titre de séjour. Il a en effet plusieurs fois été remarqué en entretien que les personnes peuvent avoir un rapport culturel à l'écrit différent, et n'ont souvent pas de réflexe de conservation des documents avant d'y être sensibilisées par un accompagnant social. Ce point renvoie à l'enjeu plus large de l'interculturalité, sur lesquels les travailleurs sociaux de l'hébergement généraliste sont peu formés, alors que l'on a vu que le public étranger représente une part majoritaire du public accueilli.

L'accompagnement social peut également jouer un rôle important dans la **préparation du rendez-vous en préfecture**, afin que la personne accompagnée puisse saisir les éléments qu'elle peut mettre en avant lors de sa demande de titre de séjour. Une travailleuse sociale a suggéré en ce sens des outils pour aider les personnes à avoir confiance en elle et à se positionner face aux préfectures.

L'accompagnement social joue également un rôle dans l'accompagnement à la « vie sans papiers », pour que les personnes concernées connaissent leurs droits. Un certain nombre de travailleurs sociaux ont notamment fait ressortir des problématiques de droit du travail pour les personnes qui travaillent de manière non déclarée, sur lesquelles ils sont parfois mal outillés. Dans les structures où ils existent, les AVA permettent une remobilisation professionnelle des personnes et leurs permettent d'obtenir un pécule financier légalement. Cependant, si l'effet des AVA est positivement décrit par les personnes, certains retours mettent en avant le fait qu'ils ne permettent pas, ni en termes de secteur d'activité concerné, ni en termes de rémunération ou de volume horaire, de compenser l'absence d'autorisation de travail.

TRAVAILLER LES REPRÉSENTATIONS

Un autre enjeu identifié autour de l'accompagnement à l'accès au droit au séjour est le travail sur les représentations qu'ont les personnes respectivement à leur possibilité d'accéder ou non un titre de séjour, et sur leurs attentes. L'accès à un titre de séjour focalise souvent l'attention des personnes accompagnées, surtout quand leur parcours migratoire est récent. Les publics présents depuis plus longtemps en France peuvent parfois s'être davantage résignés sur leur situation administrative. Beaucoup d'informations circulent cependant, qui peuvent inciter les personnes à faire des demandes à mauvais escient. Ces représentations s'articulent beaucoup autour de durées de séjour supposées donner accès à un titre de séjour, ainsi que sur les possibilités d'accès à un titre de séjour en cas d'enfant né sur le territoire français. L'accompagnement à partir des représentations qu'ont les personnes suppose de mettre en perspective les parcours migratoires des personnes et leurs projets de vie avec les possibilités qui leur sont offertes en France. C'est un équilibre qui peut être délicat à construire, entre le fait d'avoir une vision informée et réaliste, tout en permettant à la personne d'avoir la capacité de construire un projet, dans le territoire ou dans le cadre d'un retour dans le pays d'origine, et de permettre l'accompagnement. En ce sens, il pourrait être intéressant de documenter davantage les réalités des motivations et parcours de vie des personnes migrantes afin de pouvoir accompagner plus finement les personnes dans leurs projets de vie.

L'aide au retour, même si elle est parfois évoquée par les équipes sociales, suscite en premier lieu d'après les entretiens la réticence des personnes qui ont quitté leur pays. Cette réticence peut être expliquéepar un vécu de rejet ou de violence, qu'il soit social, familial, ou autre, par le fait que retourner dans le pays d'origine serait synonyme d'échec, de honte, de rejet social ou familial, ou parce que les personnes n'y ont simplement plus aucune attache. Il importe donc sans doute que les équipes sociales soient mieux outillées pour dialoguer avec les personnes là-dessus, les accompagner sur le temps nécessaire dans la construction de projets de retours, et surtout disposent de propositions adaptées aux besoins, qui puissent assurer un retour pertinent et sécurisant, avec des possibilités de formation, d'insertion,

etc., et qui soient ainsi à même de pouvoir susciter l'adhésion à une démarche de retour. Le retour au pays d'origine peut être un projet de vie pour les personnes qu'il convient d'accompagner et de proposer aux personnes en tenant compte des motivations du parcours migratoire et des opportunités possibles en France et dans le pays d'origine.

Un accès facilité et enrichi à l'information et l'accompagnement autour du droit au séjour et les droits liés à la situation administrative – en France comme à l'étranger - est dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs concernés : les personnes elles-mêmes, mais également les services administratifs, ainsi que les accompagnants sociaux et associations qui se mobilisent auprès des publics. **Rendre les personnes les plus actrices possibles de leur parcours leur permet de construire leurs projets de vie en connaissance de leurs droits et des freins auxquelles elles peuvent être confrontées en France.**

ASSURER UNE INFORMATION DE QUALITÉ POUR DES PERSONNES EN SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE

MULTIPLIER LES ACCÈS À L'INFORMATION

La complexité du système administratif français pour l'accès au séjour est difficile à saisir pour un public étranger, d'autant plus lorsque son parcours migratoire est récent ou qu'il y a une faible maitrise de la langue française. Nous avons constaté que des personnes ne savaient parfois pas à quel titre elles avaient un droit au séjour, ce qui les rend moins maitresses de leur parcours. Une proposition à développer serait ainsi de **multiplier l'accès à l'information,** en amont même de l'arrivée des personnes en France et dans les structures d'hébergement. Certains SIAO ont ainsi décidé de former les écoutants 115 en droit des étrangers afin qu'ils soient à même d'informer et d'orienter les personnes si besoin.

Le Secours Catholique – Caritas France expérimente également des informations collectives, notamment à destination des personnes en situation administrative précaire hébergées à l'hôtel, ou pour un public débouté de l'asile, pour informer les personnes à la fois sur leurs droits et sur les possibilités de régularisation. Ces dispositifs d'information collective ont des limites, notamment dans la mesure où il est plus délicat de s'assurer de la bonne compréhension des informations que dans le cadre d'un rendez-vous individuel, et qu'elle ne permet de répondre qu'à un niveau très général. Elles demandent aussi qu'il existe un lieu d'ancrage et un lien déjà établi avec les personnes auxquelles elles sont adressées. Elles s'inscrivent davantage dans une logique de multiplication des accès à l'information, particulièrement sur des questions identifiées comme récurrentes, ce qui permet aussi de soulager les permanences d'appui juridique.

FAIRE LE LIEN AVEC LES DISPOSITIFS ASILE

L'information sur le droit au séjour doit également se faire à destination des personnes qui souhaitent demander l'asile. Du fait des restrictions apportées par la loi du 10 septembre 2018 à la possibilité de demander un titre de séjour sur un autre motif que l'asile[11] , **il est nécessaire que les personnes soient informées dès qu'elles signalent leur volonté de demander l'asile de ce que recouvre réellement le droit d'asile ainsi que des autres motifs au titre desquels elles pourraient demander un titre de séjour. L'OFII a la mission d'expliquer le fonctionnement de la double demande aux personnes lors de l'enregistrement de la demande d'asile.** Les problématiques liées au respect des délais de la double demande ont été soulignées dans les entretiens.

Concernant le public débouté de l'asile, il est aussi important que **le lien puisse se faire entre la sortie du Dispositif National d'Accueil et les structures d'hébergement en cas de réorientation.** Le point peut ainsi être fait avec la personne concernant sa situation administrative, et le suivi peut être repris dans le cadre de l'accompagnement social en structure d'hébergement. Une attestation d'hébergement et le commencement de constitution d'un dossier, ainsi qu'une sensibilisation sur les preuves de présence permettent à la personne de préparer une éventuelle demande de titre de séjour dans la suite de son parcours.

11 Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018 relative à l'immigration et l'intégration, les personnes qui demandent l'asile en France ne peuvent demander un titre de séjour pour un autre motif uniquement dans un délai de 2 mois – ou 3 en cas de demande de titre de séjour pour soins – après l'enregistrement de leur demande d'asile. Si ce délai n'est pas respecté la demande de titre de séjour sur un autre motif est déclarée irrecevable en l'absence de circonstances nouvelles.

DES PERSONNES ACTRICES DE LEUR PARCOURS

FAVORISER DES CADRES D'EXPRESSION ET DE PARTICIPATION DES PERSONNES EN SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE

Dans les permanences juridiques bénévoles comme celle du Secours catholique – Caritas France, la grande majorité des personnes bénévoles qui accompagnent sont elles-mêmes en situation irrégulière ou ont vécu un parcours migratoire. Il importe donc de **questionner la verticalité du lien d'accompagnement qui tend à maintenir les personnes dans une position de dépendance vis-à-vis de leur accompagnement social.** En ce sens, **le recours au travail pair** dans l'accompagnement permet aux personnes de réinvestir leur parcours, d'y mobiliser des compétences et de retrouver un sentiment d'utilité sociale souvent mis à mal par leur situation administrative et sociale.

Le recours au travail pair présente également des opportunités en termes d'accompagnement et de dialogue avec les publics accompagnés : la proximité d'expériences et parfois de codes culturels favorise ainsi les échanges et la confiance des personnes, et leur donne à voir une image plus positive de personnes aux parcours similaires, en créant par ailleurs des dynamiques collectives qui préviennent contre l'isolement. Le travail pair et l'investissement, bénévole ou non, de personnes en situation administrative précaire a également des bénéfices évidents en termes de lien social, d'interculturalité, d'apprentissage de la langue française, d'acquisition et de mobilisation de compétences. Un point de vigilance important remonté en entretien soulève cependant le risque d'imposer des formats d'engagement ou de participation qui correspondent davantage au contexte social français, et qui n'ont rien d'évident pour un public issu de cultures différentes.

L'enjeu est en effet de redonner des possibilités d'expression à des personnes qui sont souvent privées à court ou moyen terme de prise sur leur vie, d'autant plus lorsqu'elles stagnent dans l'hébergement, et à qui l'on reconnait par ailleurs peu de cadres d'expression sociale et citoyenne. Il importe en effet de rappeler qu'une des formes de la « disqualification sociale[12] » est la disqualification civique et citoyenne, qui touche de fait les personnes en situation administrative précaire sur le territoire français, et qui se surajoute aux autres formes de disqualification subies par les personnes en situation de précarité.

En ce sens, le recours à la médiation culturelle et/ou artistique notamment pourrait permettre de construire une plus grande diversité de cadres d'expression des personnes, et offrir une traduction à leur parcours migratoire et leurs attentes en France.

PROPOSER UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL GLOBAL, PLURIDISCIPLINAIRE, ET ADAPTÉ AUX BESOINS DES PERSONNES

Il importe ici de souligner dans cette partie la diversité des publics en situation administrative précaire. Certains publics accompagnés, notamment en CHRS, auront des besoins d'accompagnement réduits, avec pour principal obstacle à leur insertion leur situation administrative, et ne souhaiteront pas être maintenus dans des activités occupationnelles, ce qui peut leur donner le sentiment d'une « garderie », et pourront être éventuellement davantage moteurs dans leurs démarches de régularisation. Pour d'autres, l'hébergement social leur permet de disposer d'un lieu où se poser, et des structures d'hébergement construisent des projets qui leur permettent de s'investir sur leur lieu de vie, d'avoir accès à des dispositifs d'apprentissage du français, aux sports, à la culture, et de s'investir dans des projets à visée professionnelle par l'intermédiaire des AVA (Ateliers d'Aide à la Vie Active). Si ce n'est pas directement le sujet de cette étude, **les préoccupations des équipes sociales concernent beaucoup les possibilités d'activité qu'elles peuvent offrir aux personnes en situation administrative précaire qui sont présentes dans leurs structures sur de longues durées.** Maintenir et renforcer les dispositifs d'accès à la culture, et une dynamique de construction de projets pour les personnes au sein des structures d'hébergement est donc un enjeu majeur de leur accompagnement. Pour l'apprentissage du français, les personnes doivent disposer d'un statut régulier pour avoir accès à un financement public, alors même qu'elles peuvent être en France pendant plusieurs mois ou années avant de régulariser leur situation. Il est donc important que puisse se déployer et se maintenir une offre d'apprentissage du français offerte à toute personne quelle que soit son statut.

[12] Paugam, Serge. La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté. Presses Universitaires de France, 2009

Il apparait également important de **proposer des modalités d'hébergement adaptées aux besoins des personnes et des ménages, plutôt que déterminées par leur situation administrative.** Ainsi, l'hébergement diffus n'est que rarement mobilisé pour les familles en situation administrative précaire, parfois même sur demande ou instructions de la part des services de l'Etat. Pourtant, à destination de familles relativement autonomes, n'ayant pas de freins spécifiques à l'insertion hormis leur situation administrative, l'hébergement en diffus apparait comme une solution favorable et préférable à un hébergement en structure collective tant pour la cohésion familiale que pour le bien-être des enfants.

Certaines associations rencontrées dans le cadre de l'enquête ont entamé des réflexions afin de repenser la constitution des équipes sociales. Ainsi, dans des structures qui hébergent un grand nombre de personnes en situation administrative précaire, accompagnées sur le temps long, il peut être intéressant d'intégrer à l'équipe des compétences de juristes – comme évoqué précédemment, d'Educatrices Jeunes Enfants (EJE) ou encore de psychologues. En effet, diversifier les compétences des équipes permet d'apporter une réponse adaptée et singulière. Lorsque les personnes sont en attente d'une ancienneté suffisante sur le territoire pour pouvoir prétendre à un titre de séjour, les démarches de l'ordre de l'ouverture des droits sont limitées, mais les besoins psycho-sociaux, tant pour les enfants que pour les adultes, demandent à être pris en charge, afin de préserver la santé mentale des personnes. Comme il a été dit dans une table-ronde de restitution de l'étude, « ce que je trouve terrible dans nos structures d'hébergement, ce sont ces personnes désœuvrées, qui n'ont plus aucun espoir et même le fait de leur avoir mis un toit sur la tête ne leur suffit plus, parce qu'ils sont encore dans quelque chose d'extrêmement anxiogène ».

Il ressort également de l'étude l'apport d'un suivi psychologique pour les personnes en situation administrative précaire. **Les impacts psychologiques évoqués plus haut liés à la situation administrative des personnes ne peuvent être prévenus et accompagnés par les seules équipes sociales.** La présence de psychologues permet de décharger la relation d'accompagnement social sur ce plan. **La représentation de soi et la confiance en soi sont aussi des enjeux à travailler pour les personnes en situation administrative précaire,** en plus des impacts ou traumatismes liés aux parcours migratoires et/ou aux parcours d'errance. Cette question de la santé mentale semble également devoir être travaillée avec **les enfants, qui peuvent souffrir de la situation d'errance et des conséquences de la précarité administrative.**

Diversifier les compétences mises à disposition de l'accompagnement, soit en interne soit via le partenariat, permet ainsi de proposer un véritable accompagnement global et pluridisciplinaire des personnes. Cette pluridisciplinarité peut également permettre de décharger la relation d'accompagnement social des éléments sur lesquels les travailleurs sociaux ne disposent pas nécessairement des compétences nécessaires.

CONCLUSION

En conclusion de cette étude, l'accompagnement des personnes en situation administrative précaire demande une mobilisation importante des associations, afin de résister d'une part à l'essoufflement ou la perte de sens dans l'accompagnement du fait d'un manque de perspectives pour ces personnes, mais aussi pour veiller à ne pas installer un accueil à plusieurs vitesses, qui risquerait de conforter des situations de précarité et de laisser de côté certaines vulnérabilités sociales. Comme cela a été dit lors de la matinée de restitution, il s'agit de ne pas opposer les précarités, en privilégiant certaines formes de vulnérabilité par rapport à d'autres. La saturation des dispositifs, particulièrement en Ile-de-France, et la disproportion des financements et services publics par rapport aux besoins, peuvent inviter à renoncer à l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'insertion sociale, et à se concentrer sur des publics plus favorables, au nom de principes d'efficacité ou de maximisation des ressources. Pourtant, c'est la caractéristique et la plus-value du travail social que d'être en mesure de construire un accompagnement adapté à la singularité des situations, et de travailler l'inscription de chaque personne dans l'espace social.

La situation des structures d'hébergement respectivement à l'accès au droit au séjour peut donc être une occasion d'interroger et de repenser l'accompagnement proposé, afin de l'adapter aux besoins des publics, et ainsi redonner sens au travail des équipes sociales. L'étude pointe les limites d'un accompagnement centré sur une relation unique entre la personne et un travailleur social, et son rattachement à un structure d'hébergement, ce qui renforce le risque de discontinuité. Elle montre cependant des pistes pour l'accompagnement, tourné vers plus de collégialité, de pluridisciplinarité, d'interculturalité, et de participation des personnes accompagnées. Ce dernier enjeu est prégnant pour des personnes qui ont particulièrement peu accès à une expression citoyenne et à une reconnaissance sociale, du fait de leur situation administrative.

Comme il a été aussi rappelé lors de la matinée de restitution de cette étude, cette mobilisation ne sera permise que par la coopération et le partenariat, en respectant les spécificités de chaque association et de chaque pan de l'accompagnement des personnes. C'est en effet en par là que l'on pourra répondre au sentiment d'isolement parfois éprouvé par les équipes sociales, et que l'on pourra maintenir et partager les ressources pour un accompagnement de qualité auprès de tous les publics accueillis.

BIBLIOGRAPHIE

Les Droits fondamentaux des étrangers en France, rapport du Défenseur des Droits, publié le 9 mai 2016 (URL : https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2016/05/les-droits-fondamentaux-des-etrangers-en-france)

Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer, rapport du Défenseur des Droits, 2019

72 Propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, rapport au Premier Ministre d'Aurélien Taché, député du Val d'Oise, février 2018

Plaidoyer Habitat et Action sociale, SOS Solidarités

« *SDF sans papiers discriminés ?* », *paru dans Libération*, le 29 novembre 2010 (URL : https://www.lejdd.fr/Societe/Hebergement-d-urgence-Discrimination-envers-les-sans-papiers-237111-3106304)

« Immigration : trente ans de combat par le droit » *Le droit au service des luttes*, Anna Marek, Plein Droit n° 53-54, mars 2002

Vidal-Naquet, Pierre A. « Le paradoxe de l'urgence sociale », *Revue Projet*, vol. 284, no. 1, 2005, pp. 10-17

Paugam, Serge. *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté.* Presses Universitaires de France, 2009

Fédération
des acteurs de
la solidarité
ÎLE DE FRANCE

HTTPS://WWW.FEDERATIONSOLIDARITE.ORG/REGIONS/ILE-DE-FRANCE/

MARS 2021