

# UNE SOCIÉTÉ FATIGUÉE ?

NOTE THÉMATIQUE N°2

## Migrants, d'une crise à l'autre

### Épuisement ou transformation politique ?

\_Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky

\_Pauline Doyen

\_Annexe de Laurent Berger et Delphine Rouilleault



SYNGAGER POUR CHACUN  
AGIR POUR TOUS

The logo for Fondation Jean Jaurès ÉDITIONS features a stylized graphic of three overlapping circles (orange, blue, and black) above the text "Fondation Jean Jaurès ÉDITIONS".

Fondation  
Jean Jaurès  
ÉDITIONS

### **Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky**

est professeure d'anthropologie à l'Institut national des langues et des civilisations orientales (Inalco, Paris), chercheuse au CESSMA (UMR 245), spécialiste de l'exclusion sociale en Inde et au Brésil, psychologue clinicienne à l'hôpital Avicenne (Bobigny) et directrice adjointe de l'Institut Convergences Migrations. Elle a récemment publié *La voix de ceux qui crient, rencontre avec des demandeurs d'asile* (Albin Michel, 2018) et dirigé *Violence et récit : dire, traduire, transmettre le génocide et l'exil* (Hermann, 2020).

**Pauline Doyen** est doctorante en sociologie à l'Inalco, *fellow* de l'Institut Convergences Migrations et travaille sur la question des campements de migrants en Île-de-France. Entre 2017 et 2021, elle a travaillé au sein de l'association France terre d'asile, à la Maraude-Migrants puis comme chargée de mission sur les dispositifs de premier accueil. Elle est également co-fondatrice de l'association Watizat.

# Introduction

Comment une crise vient-elle en percuter une autre ? La succession de crises majeures, crise sanitaire, crise ukrainienne, impacte ladite crise migratoire en France. Comment les mesures d'urgence contre l'épidémie, mises à l'abri et confinement, ont-elles modifié un des aspects les plus visibles des récentes migrations, les campements ? Comment l'arrivée de milliers d'Ukrainiens en exode après l'agression russe du 24 février 2022 vient-elle bouleverser, à son tour, la question de l'accueil des migrants ?

Un aspect critique de la question migratoire en France et en Europe tient dans la présence d'hommes, de femmes et d'enfants relégués dans des campements au milieu des villes ou à leurs périphéries, quelquefois pour des mois, sinon des années. Ces personnes ont en commun d'être des migrants primo-arrivants, comme on appelle les étrangers récemment débarqués en France, Afghans, Iraniens, Syriens, Kurdes, Soudanais, Guinéens, etc. Elles peuvent être en demande d'asile, sans-papiers, ou même déjà réfugiées détentrices d'un droit au séjour. Lorsqu'éclate la crise sanitaire en mars 2020 et qu'est décrétée la politique de confinement, les migrants sont inclus dans les mesures de protection collective. Car ne pas protéger un individu dans une société où sévit une pandémie serait faire courir un risque à tous. Il s'agit donc pour les autorités publiques d'héberger en quelques mois les milliers de personnes qui n'ont pu entrer dans la catégorie des bénéficiaires de l'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA). Les mises à l'abri et les ouvertures massives de places d'hébergement révèlent alors une vérité jusque-là largement ignorée : la crise de l'hébergement des migrants n'est pas une question de moyens puisqu'elle serait résorbable, mais une question de choix politique. Une crise en chasserait-elle une autre ?

Lorsque l'Europe ouvre ses portes aux centaines de milliers d'Ukrainiens fuyant la guerre, et que la France s'attend à accueillir plusieurs dizaines de milliers d'entre eux, les autorités répondent par des

mesures exceptionnelles, telle la création de structures d'hébergement, et par l'octroi d'un régime de protection basé sur des motifs humanitaires jamais utilisé auparavant. Parce que la crise ukrainienne est une crise qui engage l'Europe et la démocratie, elle soulève l'adhésion de tous les acteurs, étatiques, associatifs, de la population civile, pour déployer l'accueil massif de ces migrants. L'ampleur de la mobilisation révèle un second enseignement : l'accueil digne sur le territoire français de milliers de migrants est possible. L'urgence occulte toutefois une question clé : après l'accueil transitoire sur lequel est fondé l'octroi de la protection temporaire, quelles seront les possibilités d'un accueil plus pérenne ?

Sortir de la spirale des crises migratoires supposerait de mettre en place un système de protection qui inclurait les migrants dans un temps qui ne serait pas celui de l'urgence et dans un cadre politique qui ne serait pas celui de l'exception. Or, les mesures de mise à l'abri pendant la crise sanitaire sont transitoires et n'empêchent pas les campements de se reformer. Elles ont aussi leurs laissés-pour-compte. Pire, la mise en œuvre de cette politique de protection, qui implique une mobilisation d'ampleur, en vient à accroître la fatigue de tous les acteurs. Entre le déploiement de nouvelles activités reposant sur une forte mobilisation citoyenne et associative, un discours et une politique d'exception mise en œuvre par l'État, la situation des campements pendant la crise sanitaire, déplacés, évacués, détruits et reconstruits sans cesse, reflète un épuisement aussi physique que psychique.

Pour y réfléchir, on s'appuiera sur l'échange permis par Caroline Werkoff avec Guillemette Favreau, secrétaire fédérale Interco CFDT, et Christophe Dague, secrétaire confédéral, ainsi que sur l'échange avec Christophe Adam, médecin en charge d'un centre d'accompagnement de santé pour les migrants pendant la crise sanitaire.

On partira de la présence des campements à Paris pour montrer en quoi elle révèle la crise de l'accueil. Celle-ci se traduit par une politique *a minima*, source de précarité et de fatigue (I). On montrera ensuite comment, avec la pandémie, l'État a dû proposer des solutions d'hébergement de grande ampleur pour assurer sa politique de protection sanitaire. Faut-il y voir un changement de paradigme ou la politique d'épuisement s'est-elle juste déplacée ailleurs (II) ?

L'irruption de la crise ukrainienne, qui mobilise très différemment les structures de l'asile par rapport à la crise afghane d'août 2021, questionne les ressorts de la politique de l'accueil en France. Une crise en remplace-t-elle une autre, quitte à accroître la fatigue, symptôme d'un malaise profond autour de l'accueil des étrangers en France, ou tirons-nous les enseignements d'une crise à l'autre ? Quelles seraient alors les solutions de l'après crise (III) ?

# La crise de l'accueil

## Les campements, expression de la crise

Le phénomène des campements de migrants à Paris est apparu en 2015 en raison de l'incapacité du dispositif d'hébergement à accueillir toutes les personnes venues demander l'asile en France. Aux formes institutionnalisées des centres d'accueil de toutes sortes (provisoire, d'hébergement, d'orientation, pour demandeurs d'asile, réfugiés, dublinés<sup>1</sup>, etc.), s'ajoutent les campements caractérisés par l'extraterritorialité, l'exception et l'exclusion<sup>2</sup> : il s'agit de parquer les arrivants surnuméraires dans des espaces marginaux où ils sont gouvernés par une loi qui suspend leurs droits de citoyens. Si les centres sont l'expression directe de la gestion par les autorités étatiques de l'asile, à l'inverse, les campements sont l'expression de l'incapacité de l'État à administrer les nouveaux arrivants, relégués hors du dispositif général d'accueil sur des territoires interstitiels. Ces espaces revêtent plusieurs formes, campements informels continuellement détruits puis reconstruits par leurs occupants, comme ceux qui parsèment le Calais ou les portes de Paris, campements plus pérennes et camps humanitaires d'État comme le camp de la Linière de Grande-Synthe (mars 2016-avril 2017). Autour de la capitale, ces campements se traduisent par des rangées de tentes dans un tunnel de la porte de Pantin ou par un amas de couvertures et de cartons aux abords du périphérique. Après chaque évacuation, malgré les pierres et les grilles parfois posées par la mairie pour entraver de nouvelles

tentatives d'occupation, malgré les actions de dispersion répétées des forces de police, de nouveaux arrivants se réinstallent.

## Une politique de crise assumée

L'insuffisance structurelle de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile est le fruit d'une politique assumée. Certes, l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile s'accompagne d'une augmentation du nombre de places dans le dispositif national d'accueil (DNA), qui a doublé en cinq ans, passant de 50 000 en 2015 à environ 100 000 en 2020. Toutefois, les capacités d'accueil demeurent très inférieures aux besoins. C'est, entre autres, la théorie infondée de l'appel d'air<sup>3</sup> qui légitime ce sous-dimensionnement, particulièrement critique en Île-de-France. Quand seulement 51 % des demandeurs d'asile en France sont hébergés dans le DNA, ils ne sont plus que 30 % en Île-de-France<sup>4</sup>. Les modalités d'hébergement des migrants dictées par le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (SNADAR) répondent à une double logique : celle de la protection et celle du contrôle de l'installation d'une population non désirée, qui n'a pas vocation à s'installer avant examen de sa situation administrative.

Au regard de l'insuffisance du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile, de nombreuses personnes migrantes sollicitent alors l'hébergement

1. Le terme « dublinés » désigne les demandeurs d'asile placés en procédure Dublin, en application du règlement européen Dublin III (n° 604/2013). Les personnes qui n'ont aucun lien avec le territoire européen sont ainsi destinées à être renvoyés vers le premier pays d'entrée jugé responsable de leur demande d'asile.

2. Sur la question des camps et des campements, voir Michel Agier (dir.), *Un monde de camps*, Paris, La Découverte, 2014.

3. Voir Désinfox #27 : « Déconstruire le mythe de l'"appel d'air" », Institut Convergences Migrations, 1<sup>er</sup> juillet 2021.

4. *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés 2021-2023*, ministère de l'Intérieur, 18 décembre 2020, pp. 5-6.

d'urgence inconditionnel *via* le 115, dont le parc est également saturé. Le système d'hébergement d'urgence connaît ainsi une forte augmentation de la proportion d'étrangers : cette dernière est passée de 38 % en 2001 à 56 % en 2021<sup>1</sup>. Or, au niveau national, les services du 115 honorent moins de la moitié des demandes d'hébergement qui leur sont adressées. Une partie des primo-arrivants est donc réduite à rejoindre les campements à défaut de solution alternative. Le rapport *Les oubliés du droit d'asile*, enquête interassociative menée à Paris en 2021 auprès de 500 hommes isolés à la rue, souligne ainsi que 96 % des personnes interrogées ont déjà dormi à la rue ou en squat<sup>2</sup>.

Si, en 2015, il y avait urgence à s'organiser pour gérer l'accueil des primo-arrivants, fin 2019, à la veille de la crise sanitaire, ce phénomène est encadré par la pérennisation de dispositifs de mise à l'abri pilotés par l'État, qui traduit une politique a minima. La prise en charge partielle jumelée à la dispersion des campements minimise l'acuité de la crise, qui devient un problème endémique. C'est dans ce contexte que les associations dénoncent une « crise de l'accueil » et constatent l'épuisement des migrants et de celles et ceux qui les soutiennent.

## La fatigue, symptôme du délitement des rapports politiques et sociaux

Les campements, comme les squats, constituent une violence, pas seulement pour leur précarité, mais aussi par ce qu'ils représentent, le déclassé et l'illégitimité. La configuration de ces espaces de transit et d'attente se caractérise par une temporalité imprédictible, tributaire de la décision étatique concernant les possibilités d'hébergement et le droit au séjour. En effet, la condition des demandeurs d'asile les place dans le

temps long d'une procédure où ils dépendent d'un système d'assistance qui leur interdit de prendre place dans l'espace de travail<sup>3</sup> et les marginalise dans l'espace public. Dans ces campements vivent aussi des personnes ayant obtenu le statut de réfugié, des jeunes en attente de reconnaissance de leur minorité lorsque l'ASE ne les prend pas en charge le temps de leur recours devant le juge pour enfants, ou encore des familles « incasables » car leurs membres n'ont pas le même statut administratif. Tous sont alors privés d'ancrage sociopolitique et vivent une épreuve subjective et politique dévastatrice. Leur précarité est ici proprement « politique », au sens étymologique de *precarius* – ce qui s'obtient par la prière – faite d'attente et de dépendance aux pouvoirs publics dont ils espèrent recevoir de l'aide.

C'est donc une fatigue d'une nature particulière dont il est question – celle qui détruit progressivement la capacité d'agir des individus. Le rapport *Les oubliés du droit d'asile* rappelle ainsi que la fatigue peut se muer, ultimement, en désespoir. Une association témoigne de l'exemple d'un jeune homme ayant obtenu son statut de réfugié au terme d'un long parcours procédurier et qui, toujours à la rue, n'en voit pas la fin : « Il n'en pouvait plus de se perdre dans les papiers. Il m'a dit "j'ai tout brûlé". Ils sont fatigués, ils n'en peuvent plus de toute cette histoire. » Le labyrinthe kafkaïen se poursuit, avec, l'impossibilité d'accès à « une vie normale ».

Du côté des salariés et des bénévoles associatifs, la fatigue psychologique peut être intense, d'autant qu'ils sont confrontés quotidiennement à la détresse traumatique des exilés. Leur souffrance psychologique est d'autant plus importante qu'ils la perçoivent comme illégitime et qu'elle ne peut être dite. *Idem* pour les agents publics pris dans des conflits de loyauté lorsqu'ils doivent appliquer des dispositifs étatiques en porte-à-faux avec leur propre conception de l'accueil. Les difficultés se cristallisent autour du déploiement de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) qui dématérialise les demandes de

1. 27<sup>e</sup> Rapport sur l'état du mal logement en France 2022, Fondation Abbé Pierre.

2. *Les oubliés du droit d'asile*, enquête interassociative parue en novembre 2021 concernant les conditions de vie et l'accès aux droits des hommes migrants isolés en Île-de-France, p. 19.

3. Depuis 1991, les demandeurs d'asile n'ont plus automatiquement droit au travail. Les critères sont aujourd'hui très stricts et peu de personnes les remplissent.

titre de séjour et autres démarches administratives *via* sa plateforme et l'application Démarches simplifiées<sup>1</sup>. Les difficultés sont parfois insurmontables pour les usagers étrangers allophones qui n'ont pas accès ou ne maîtrisent pas les outils numériques, avec des conséquences dramatiques en cascade menant à des ruptures de droit : impossibilité de prendre rendez-vous pour un titre de séjour, non-renouvellement de récépissé, etc. Les agents publics assistent alors à la détresse et à l'impuissance des usagers étrangers et sont parfois la cible de leur colère, qu'il partage pourtant.

Si la fatigue qui abîme les exilés n'est pas l'équivalente de l'usure ressentie par les soutiens associatifs et certains agents de l'État, elles révèlent l'une et l'autre la même dynamique de dégradation des forces, physiques et mentales. L'épuisement est ici le symptôme du délitement des rapports politiques et sociaux dans un jeu de pouvoir inégal entre les parties. Que devient cette fatigue en crise sanitaire ?

1. Sur la dématérialisation des titres de séjour et les problèmes qui en découlent, voir le site du GISTI : <https://www.gisti.org/spip.php?article6721> (actualisé le 1<sup>er</sup> mars 2022).

# La crise sanitaire

## L'« urgence sociale »

La crise sanitaire rebat les cartes et débouche sur un nouvel impératif à agir, modifiant à la fois la temporalité et le périmètre d'action des politiques publiques ciblant les personnes migrantes. Elle crée une « urgence sociale » au sens de Michael Lipsky et Steven Rathgeb Smith<sup>1</sup>. Le campement devient un « problème urgent », ce qui justifie l'adoption de mesures exceptionnelles et les écarts par rapport aux politiques d'hébergement déjà institutionnalisées. Le confinement constitue le point de bascule : pour des raisons de « santé publique », l'hébergement des personnes sans abri, jusqu'alors jugé impossible, devient une priorité.

Les pouvoirs publics appellent à une mobilisation générale, comme l'exprime le discours du président Macron le 16 mars 2020 : « Dans un contexte de crise sanitaire inédit depuis un siècle, la protection de tous les citoyens, y compris des sans-abri, est la priorité du gouvernement. » Une instruction interministérielle aux préfets le 3 novembre 2020 réaffirme quelques mois plus tard que « les personnes sans-abri, quel que soit leur statut administratif, sont les plus menacées ». Quel sens est donné à l'impératif de « protection de tous » ? Cette résolution supprime les principes de segmentation des publics (demandeurs d'asile-droit commun) et propose de nouvelles hiérarchies : l'impératif humanitaire prime sur toute autre considération tandis que le cadre juridique réaffirme le droit à l'hébergement d'urgence selon les principes d'inconditionnalité et de continuité.

Le gouvernement renforce alors les capacités d'accueil. En plus des 157 000 places déjà financées, 20 000 places d'hébergement supplémentaires sont

ouvertes pendant le premier confinement, atteignant 43 000 places à la fin de l'année 2020. Des lieux sont convertis à des fins d'hébergement d'urgence et des centres (CHU) sont ouverts dans des hôtels de tourisme rendus disponibles par la pandémie. Une autre mesure phare consiste à geler les remises à la rue, avec le maintien de 14 000 places hivernales de l'hiver 2019-2020 jusqu'en 2022.

Toutefois, ces mesures ne permettent pas l'hébergement de toutes les personnes à la rue et ne sont pas synonymes de la fin de la crise de l'accueil. Ceux qui ne bénéficient pas de ces mises à l'abri d'urgence « ont subi de nombreux mois des conditions de vie totalement inadaptées à une crise sanitaire sévère », rappelle le 26<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé-Pierre. Le campement de Saint-Denis abritant plus de 2 000 personnes entre août et novembre 2020 en est un exemple criant.

## Violences et pérennisation d'une politique d'exclusion

Les mesures exceptionnelles dictées par l'« urgence » de la situation interrogent, car si elles ont permis d'héberger des milliers de personnes et de geler en partie les remises à la rue, elles ont aussi eu pour conséquence de légitimer et de masquer, derrière un discours résolument inclusif, la pérennisation d'une politique d'exclusion dont les mesures de répression violentes ne sont que le corollaire. Les actions de « mise à l'abri », c'est-à-dire le démantèlement des campements et le convoyage des migrants dans des cars affrétés par les autorités vers des centres

1. Michael Lipsky et Steven Rathgeb Smith, « When social problems are treated as emergencies », *Social Service Review*, vol. 63, n° 1, 1989, pp. 5-25.



d'hébergement temporaires, ont à plusieurs reprises été suivies de la destruction de matériel, la confiscation de tentes et la chasse violente et systématique des personnes laissées en arrière, par manque de places ou parce qu'elles ne rentraient pas dans les critères de prise en charge. La politique de protection s'arrête là où commence la politique de « reconquête de l'espace public »<sup>1</sup>. Au cœur de la crise sanitaire, des actions d'« ordre public » pour empêcher l'occupation durable de l'espace sont, entre autres exemples, observées après l'évacuation du campement de Saint-Denis le 17 novembre 2020, du canal de l'Ourcq le 17 décembre 2021 et du pont de la mairie de Pantin le 26 janvier 2022.

C'est donc, plus que de la fatigue, de l'épuisement qu'il s'agit, puisque fondé sur le harcèlement. L'un des enquêtés du rapport *Les oubliés du droit d'asile* témoigne : « La police passait le soir et ils nous disaient qu'ils reviendraient le lendemain pour vérifier que nos tentes (ne seraient) plus là. Parfois, ils nous réveillaient vers 6 heures. » À Paris, à Calais, comme dans d'autres villes de France, c'est la répétition de l'exclusion par la force qui explique l'épuisement, et qui mène la politique à l'impasse. D'après l'Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, « entre le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 1 330 expulsions ont été recensées en France métropolitaine (contre 1 079 l'an passé) ». La politique est celle du découragement intensif, qui, au lieu d'accueillir des personnes après des périodes épuisantes, brandit la double injonction de la procédure de l'asile et de la procédure sanitaire qui ne tolère personne dans la rue. Cette dernière, qui impose une restriction des mobilités, se heurte pourtant à la réalité du terrain, jusqu'à la contradiction. Si les directives politiques encouragent au « discernement », les personnes à la rue courent le risque d'être verbalisées et ainsi criminalisées si elles sont incapables de justifier d'un domicile et de fournir une attestation dérogatoire en français dûment remplie.

## Les migrants invisibles

Contrairement à ce que laisse penser la politique de mise à l'abri, les campements n'ont pas disparu pendant la crise sanitaire. En revanche, ils ont été repoussés aux marges de la ville, sous les ponts de la porte de Pantin, sur les quais de l'Île-Saint-Denis, de Gennevilliers et d'Aubervilliers, le long de l'autoroute de la porte de Bagnolet, jusqu'à devenir invisibles. En réponse à ces situations tragiques et alors que l'État continue d'invoquer la protection de tous, plusieurs acteurs se mobilisent au sein du collectif Réquisitions<sup>2</sup> pour « rendre visibles les invisibles » par le biais d'actions coup de poing, d'occupation de bâtiments ou d'installation de campements sur la place publique menées entre janvier et septembre 2021. En réponse, l'État fait le choix d'héberger la majorité des personnes qui participent à ces actions et pratique ainsi une politique *a posteriori* de remédiation, toujours *a minima*. Dans un tel contexte, certains demandeurs d'asile s'installent en squat, alternative précaire à la violence des campements et de la rue. Maintenus dans des conditions de vie toujours indignes et dans une logique de discrétion et d'illégalité qui stigmatise les sans-abri, ils sont plus que jamais cachés.

Les résultats du rapport *Les oubliés du droit d'asile* qui rassemble les réponses de plus de 200 Afghans, d'une soixantaine de Soudanais et d'une trentaine d'Érythréens, sont sans appel : parcours fragmentés, difficulté d'accès à l'information et à faire valoir ses droits, le système d'accueil pendant la crise liée à la Covid-19 plonge les personnes dans la précarité extrême, qui inclut la détresse psychique, la faim, la pauvreté. Ici, la crise sanitaire ne fait qu'accentuer une situation qui dure déjà depuis plusieurs années. Plus de la moitié des enquêtés font appel aux dispositifs de l'aide alimentaire pour se nourrir. Quatre sur cinq interrogés disent ne pas parler français. Le sommeil devient un enjeu vital pour certains d'entre eux qui dorment en tente ou en squat, continuellement

1. Communiqué de presse du 26 janvier 2022 des préfets de la région Île-de-France et de la Seine-Saint-Denis.

2. Le collectif Réquisitions créé en décembre 2020 en Île-de-France demande l'application de la loi de réquisition. Il est constitué de onze collectifs et associations.

harcelés et déplacés. Ce sont 40 % des enquêtés qui demandent une consultation médicale qu'ils n'arrivent pas à obtenir, et un sur sept qui verbalise la demande d'une prise en charge psychologique. La fatigue non seulement dévitalise, tandis que la rue et le campement peuvent « rendre folles » des personnes déjà fragilisées par des parcours ponctués de pertes et de violences<sup>1</sup>.

## Protéger les migrants ou se protéger des migrants ?

Les mesures prises pendant la crise sanitaire ont fait émerger un nouveau discours : le critère sanitaire du corps en danger l'emporte sur celui du corps en migration. Et de la même manière que le confinement légitime l'hébergement exceptionnel des migrants, la politique de vaccination les dirige vers l'accès à une mesure de santé, eux qui d'ordinaire ont difficilement accès aux soins. La vaccination une fois décrétée comme le seul moyen d'endiguer la pandémie, il devient impératif de cibler une population migrante qui est perçue comme une population à risque pour la société, incapable d'appliquer les

gestes barrières, et dont l'habitat précaire, dense et insalubre, favoriserait la propagation du virus. Le corps des sans-abri et l'impératif d'hygiène qui y est associé deviennent un enjeu de santé publique. Ainsi, une mesure du 24 mai 2021 autorise la vaccination de toute personne en situation irrégulière et ne bénéficiant pas de l'aide médicale d'État (AME). Des mesures spéciales sont prises pour les personnes migrantes vivant à la rue, en campement ou en foyer d'accueil, qui d'ordinaire sont soumises à de multiples critères d'éligibilité.

Comment expliquer cette politique qui protège de la Covid-19 des personnes en migration qui rencontrent des conditions sanitaires, économiques et sociales d'exclusion les empêchant de vivre « normalement » ? Il semblerait que la motivation de la politique sanitaire soit la protection de la société et non celle des migrants : l'idée est moins de la protéger que de se protéger d'eux, vecteurs possibles du virus. D'autant que la crise sanitaire ne remet pas en question les nouvelles orientations restrictives sur l'accès au droit et aux soins des migrants, puisque l'application des réformes de l'aide médicale d'État (délai de carence de trois mois, critères d'exclusion renforcés) n'est que reportée. Les politiques de crise multiplient ainsi les paradoxes.

1. Dans le webdocumentaire *Les morsures de l'exil*, Laure Wolmark, psychologue au Comede, montre comment « le système de l'asile contribue à fabriquer des personnes malades », Chap. 2 « Un cercueil qu'on achève de clouer », François-Damien Bourguery et Baptiste Condominas pour RFI, janvier 2019. <https://webdoc.rfi.fr/les-morsures-de-l'exil/chapitre-2.html>

# La crise de l'Ukraine

## Refonder l'accueil ?

La mobilisation sans précédent de l'Europe et de la France pour soutenir les Ukrainiens fuyant l'agression russe vient bouleverser, à nouveau, la politique de l'accueil telle qu'elle se pratique depuis ce qu'il est convenu d'appeler la « crise migratoire ». En effet, elle rompt avec les pratiques en cours depuis 2015, tant sur les plans administratif, social que culturel.

Tout d'abord, elle marque deux ruptures majeures, dans la temporalité et l'unanimité des mesures. Le droit au séjour des Ukrainiens en Europe, même s'il est déclaré temporaire, a été admis seulement une semaine après le début du conflit et cela par tous les pays membres de l'Union européenne (UE). La directive « Protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées » est adoptée au niveau européen le 4 mars 2022, sous condition d'un engagement au retour. D'une durée d'un an et prolongeable deux ans, l'octroi de ce statut propose une aide sociale et financière, le droit au séjour permettant la mobilité sur le continent et l'autorisation de travailler. L'accès aux soins immédiat *via* la protection universelle maladie (PUMA) n'impose donc pas le délai de carence de trois mois nécessaire aux demandeurs d'asile (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020) pour bénéficier de la prise en charge des frais de santé. Ce régime de protection est mis en œuvre pour la première fois depuis sa création, il y a plus de vingt ans, alors que les associations ont demandé son activation à plusieurs reprises ces dernières années pour protéger les personnes fuyant massivement des conflits armés (Syrie, Afghanistan, etc.).

Ensuite, la crise ukrainienne suscite un effort financier et une démonstration de solidarité de la part des Européens jamais égalés. L'Union européenne a annoncé le 8 mars 2022 un ensemble de mesures de soutien aux Ukrainiens, dont 500 millions d'euros

d'aide humanitaire. Face à l'agression russe d'un pays aux frontières de l'Union européenne, les pays membres se montrent ainsi soudés et solidaires, ce qui contraste très nettement avec la « crise européenne » qui caractérise la gestion de la question migratoire depuis 2015. Résultat de positions divergentes, par exemple sur le mécanisme de répartition des demandeurs d'asile entre les États membres régulé par l'application du règlement Dublin III, ces différends sont aujourd'hui placés au second plan. Mais pour combien de temps ?

On relève également une importante solidarité. Il y a l'ouverture immédiate de centres de premier accueil, comme à Paris, et de plusieurs centaines de places d'hébergement d'urgence dans des hôtels, par exemple en Seine-Saint-Denis. Des dizaines de milliers de propositions d'hébergement citoyens et d'offres de logement en provenance de collectivités sont recensées, permettant d'éviter aux exilés ukrainiens le passage par la rue. Héberger chez soi, offre qui pallie les manques d'hébergement étatiques, est à ce titre une pratique « accueillante » au sens fort, qui engage la solidarité individuelle, ce qui rappelle la proximité culturelle activée par la crise ukrainienne. L'ensemble de ces mesures, mises en place dans des temps extrêmement courts, montre, d'une part, que la France a les moyens d'absorber la « crise migratoire » si elle le décide, d'autre part, que les acteurs de l'hébergement, États et préfectures en lien avec les bailleurs sociaux, les associations et les particuliers, peuvent fournir la capacité nécessaire à un accueil digne de populations nombreuses.

## Traitement différentiel

Le « traitement différentiel » qui caractérise la politique d'accueil, et en l'occurrence bénéficie ici aux

exilés ukrainiens, rappelle que ses motivations sont d'abord culturelles : l'Europe accepte plus facilement un migrant européen qu'un migrant africain ou asiatique. Et quand l'arrivant est européen, la théorie du « grand accueil » se substitue à celle du « grand remplacement ». Ce qui est ici en jeu, ce sont les mouvements d'empathie et d'identification suscités dans la société française, qui provoquent un élan sans précédent, repris par les médias et détournés par les discours politiques<sup>1</sup>. Un certain nombre de mesures d'urgence pour faciliter la circulation et l'installation provisoire des Ukrainiens en Europe sont ainsi dénoncées par les associations comme inégalitaires car elles soulignent en creux les défaillances d'une politique d'accueil *a minima* aujourd'hui en application pour les autres populations exilées. La gratuité des transports décidée par les compagnies ferroviaires, le droit immédiat au travail et aux soins rejoignent ainsi des recommandations régulièrement formulées par les acteurs de terrain. D'autant qu'un traitement différentiel d'un autre type est mis en œuvre, celui qui lèse les personnes qui vivaient en Ukraine sans en avoir la nationalité. Des ressortissants du Maghreb ou d'Afrique de l'Ouest se sont par exemple heurtés à des mesures qui les ont empêchés de passer les frontières et d'obtenir une protection temporaire, car ils sont des « étrangers » au regard de la protection mise en place pour les Ukrainiens. Ils fuient pourtant les mêmes bombes.

L'accueil reste ainsi politique, c'est-à-dire soumis à une protection calculée. On retrouve dans les discours des principaux acteurs du gouvernement, des administrations en charge de l'accueil des migrants, de responsables politiques et de certains médias, l'habituelle rhétorique de tri. L'accueil réservé par la mairie de Calais aux familles ukrainiennes tentant de rejoindre l'Angleterre contraste radicalement avec sa politique discriminatoire et violente à l'égard des populations présentes sur son territoire, Soudanais, Afghans, Erythréens, Kurdes... C'est le même type de discours qui avait tant choqué dans les propos du directeur général de l'OFII à

propos des « bons » et des « mauvais » Afghans lors du tweet repéré de l'OFII<sup>2</sup> au moment de la prise de Kaboul par les talibans.

Dans la crise ukrainienne, le traitement différentiel serait toutefois d'une autre dimension, puisqu'il s'applique dans un cadre européen et pas seulement français. De même, le titre de protection humanitaire dont bénéficient les Ukrainiens est un statut accordé à l'ensemble des ressortissants nationaux, et donc à un collectif, ce qui le différencie des titres de protection individuels de l'asile.

## Un après crise est-il possible ?

La rapidité avec laquelle les institutions de l'asile se sont mobilisées, et cela dans tous les domaines (hébergement, éducatif, soins médicaux et psychologiques), avec pour objectif de prendre en charge immédiatement et entièrement des populations réfugiées, en majorité des femmes et des enfants, montre aussi une capacité d'adaptation et de réaction importante. À ce titre, les précédentes crises ont permis d'acquérir une certaine expérience : la transformation rapide de gymnases ou autres centres en lieux temporaires d'hébergement, la réquisition de divers espaces ou le développement de l'hébergement volontaire diffus, la prise en charge des besoins primaires combinée avec les préoccupations de santé psychologique des agences régionales de santé en lien avec les préfetures, sont autant de réactions qui témoignent d'une capacité de réponse immédiate et concertée des acteurs territoriaux. Ainsi, les crises qui se succèdent permettent de capitaliser l'expérience à partir des nouvelles solutions mises en œuvre et sur la base d'autres critères : un accueil plus inclusif dans le cadre de la crise sanitaire et plus digne pour les Ukrainiens.

Reste la question fondamentale de la pérennisation. Comment en effet sortir de cette série de crises, dont

1. Jocelyne Streff Fenart, « Comment les politiques migratoires influencent notre sentiment d'empathie envers les réfugiés », *The Conversation*, 17 mars 2022.

2. Twitter, site de l'OFII : « issus des élites, pour moitié des femmes, les Afghans qui ont fui le régime taliban représentent un visage différent de la demande d'asile afghane traditionnelle, des profils propices à une meilleure intégration » (24 août 2021).

la succession déplace le problème de l'accueil ? Il est nécessaire de penser l'accueil au-delà des premiers temps de l'urgence. Quel sort est réservé aux milliers de personnes hébergées pendant la crise sanitaire dont le gel des remises à la rue doit prendre fin en 2022 ? Que va-t-il advenir des Ukrainiens, une

population présente sur le territoire et vouée, pour une partie, à le rester ? Quelle va être son insertion sociale et économique ? Pour cela, il est nécessaire de définir enfin un cadre et des mesures qui ne soient ni partielles ni transitoires.

# Conclusion

Quel regard la succession de « crises », sanitaire puis ukrainienne, certes de différente nature, mais mobilisant des réactions d'urgence massive de la part des acteurs de l'asile, permet-elle de porter sur la question migratoire ? Elle révèle trois enseignements majeurs, d'ordre politique.

Tout d'abord, elle permet de rompre avec le paradigme politique qui, depuis 2015, agite la peur du phénomène migratoire érigé en « crise » pour justifier le discours selon lequel la France n'a pas les moyens d'accueillir les migrants. Les mobilisations face à la pandémie et face à l'exode ukrainien montrent respectivement qu'il est possible d'héberger, de soigner et d'accueillir l'ensemble des primo-arrivants. La « crise » migratoire, ainsi déconstruite, n'est donc ni une réalité sociologique, ni une réalité économique, elle relève plus du mythe politique.

Par ailleurs, cette succession inédite révèle ce qui fait crise dans la question migratoire, en l'occurrence les manquements des politiques de l'accueil. La crise liée à la Covid-19, comme un miroir grossissant, a

révélé une évidence : le logement est un déterminant essentiel de la santé et l'État a les moyens d'une politique plus inclusive. L'accueil réservé aux Ukrainiens a imposé un impératif de dignité, et cette dignité se trouve, entre autres, dans le fait d'éviter aux exilés la rue et les campements.

Enfin, ces crises indiquent que la fatigue qui accompagne l'accueil est moins structurelle qu'elle n'est entretenue par la politique d'accueil *a minima*. Lorsque la population civile se sent convoquée par l'urgence et qu'elle est au diapason culturel, elle est capable de se mobiliser avec une ampleur sans précédent, jusqu'à pallier une partie des défaillances de l'État. L'élan pour l'Ukraine est un exemple et ne doit pas rester une exception. Ce n'est donc pas en effaçant les invisibles que l'État et les collectivités peuvent parvenir à une véritable politique d'accueil, mais en partant des réalités du terrain, en engageant des politiques publiques à la hauteur des besoins et des enjeux et en incluant les migrants comme des acteurs à part entière.

# Annexe

## Réfugiés : la face cachée de la solidarité<sup>1</sup>

– Laurent Berger

secrétaire général de la CFDT

– Delphine Rouilleault

directrice générale de France Terre d'Asile

Au milieu des horreurs qu'elle engendre, l'invasion de l'Ukraine par la Russie pose à l'Europe le défi d'une immense crise humanitaire, inédite sur notre continent depuis la Seconde Guerre mondiale par son ampleur. Les chiffres sont éloquentes, dramatiques, inconcevables. D'après le Haut Commissariat aux réfugiés auprès des Nations unies, plus de trois millions de personnes ont déjà quitté l'Ukraine, plus de 100 000 personnes fuient leur pays chaque jour, et nous savons que l'exode devrait continuer.

Massés dans les pays frontaliers, coincés sur les routes de l'Europe, ces réfugiés fuyant la guerre ne sont qu'au début de leur parcours. Certains ont des attaches, des points de chute, et parviennent à se rendre par leurs propres moyens là où ils se sentiront en sécurité. Mais l'immense majorité de ces personnes qui fuient la guerre n'en ont pas et cherchent, hébétés, traumatisés, comment trouver refuge.

L'Union européenne a fait le choix, indiscutable et courageux, d'activer pour la première fois de son histoire la directive sur la protection temporaire qui permet d'apporter aux réfugiés de guerre un cadre harmonisé et protecteur, et leur garantit, pour toute la durée du conflit et sans doute au-delà, l'accès aux droits sociaux qui devrait leur permettre de s'établir dignement dans leurs pays de destination.

C'est tout à notre honneur collectif, une démonstration éclatante que l'Europe reste une puissance poli-

tique de premier ordre, capable de réagir face aux crises majeures avec célérité et ambition. Le projet européen, dont beaucoup craignaient qu'il ne soit durablement abîmé, porte toujours en lui ces valeurs de paix, de sécurité et de solidarité qui l'ont nourri depuis sa création, et nous nous en réjouissons.

Mais cette solidarité ne saurait être à géométrie variable. Au milieu de cette mobilisation exceptionnelle d'amitié envers le peuple ukrainien, une inquiétude forte se fait jour, qui pourrait durablement saper le consensus social autour de l'accueil des réfugiés de guerre.

Le choix politique des pays de l'Union, comme celui de la France qui l'a traduit dans ses textes, conduit en effet à exclure du bénéfice de la protection temporaire la majorité des étrangers résidant en Ukraine au moment du déclenchement du conflit. Si l'on s'attache, littéralement, aux règles édictées, à l'exception notable des étrangers mariés à un Ukrainien, l'ensemble des étrangers titulaires d'une carte de séjour temporaire ne pourront y prétendre. Seuls les étrangers titulaires d'une carte de résident permanent pouvant faire la démonstration qu'ils ne peuvent rentrer dans leur pays de manière « sûre et durable » pourront espérer en bénéficier.

Comment comprendre cette distinction, cette discrimination, qui va placer des dizaines, des centaines de milliers de personnes, fuyant la guerre au même

1. Tribune parue dans *Libération* le 24 mars 2022.

titre que les autres, dans une situation d'immense incertitude, de précarité, d'angoisse ? Comment accepter qu'on n'accorde pas la même protection aux victimes de la guerre selon leur nationalité ? Comment imaginer qu'à terme la France considère comme sans droits ni titres ces réfugiés qui ne pourraient, ou ne voudraient, rentrer dans un pays qu'ils ont parfois quitté depuis des années ?

Ces étrangers non ukrainiens, nous les voyons arriver depuis deux semaines en France. En nombre infime par rapport à ceux qui ont besoin d'aide, mais en nombre significatif parmi ceux qui rejoignent la France. Ils sont pour beaucoup originaires du Maghreb et d'Afrique de l'Ouest. Francophones, francophiles, ils voient dans la France un pays d'accueil et de refuge susceptible de leur apporter la protection dont ils ont besoin. Ils ont chez nous parfois des attaches, de la famille ou des amis, ou considèrent, simplement, la France comme un pays

ami. Ils sont des travailleurs ou des étudiants, des gens dont la vie vient d'être brisée par la guerre, comme les autres. Pourtant, la France s'apprête, si elle ne change pas rapidement de doctrine, à leur refuser la protection légitime à laquelle ils aspirent.

Alors que nous avons plus que jamais besoin de fraternité, nous l'appelons, solennellement, à réviser sa position sur l'accueil de ces étrangers non ukrainiens. Grand pays de rayonnement universitaire, défenseurs de la francophonie, ne sommes-nous pas capables de permettre à quelques milliers de jeunes de poursuivre leurs études chez nous, de leur envoyer le message que leur avenir n'est pas brisé et que nous sommes fiers de les accueillir ? Grand pays d'accueil et de défense des droits de l'homme, pourquoi installons-nous un système discriminatoire et arbitraire de délivrance de la protection aux travailleurs étrangers réfugiés d'Ukraine, qui n'aspirent qu'à retrouver la paix et la sécurité ?



# Table des matières

01	Introduction
03	La crise de l'accueil
03	Les campements, expression de la crise
03	Une politique de crise assumée
04	La fatigue, symptôme du délitement des rapports politiques et sociaux
06	La crise sanitaire
06	L'« urgence sociale »
06	Violences et pérennisation d'une politique d'exclusion
07	Les migrants invisibles
08	Protéger les migrants ou se protéger des migrants ?
09	La crise de l'Ukraine
09	Refonder l'accueil ?
09	Traitement différentiel
10	Un après crise est-il possible ?
12	Conclusion
13	Annexe : Réfugiés : la face cachée de la solidarité

**Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen**

© Éditions Fondation Jean-Jaurès  
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

**[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)**

## Membres du comité d'experts en sciences humaines et sociales

Henri Bergeron, sociologue  
Patrick Boucheron, historien  
Pierre-Yves Geoffard, économiste  
Florence G'ssell, professeure de droit  
Serge Hefez, psychiatre  
Emmanuel Hirsch, professeur d'éthique médicale  
Jeanne Lazarus, sociologue  
Isabelle Lespinet-Moret, historienne  
Hélène L'Heuillet, philosophe  
Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky, anthropologue  
Claudia Senik, économiste  
Frédéric Worms, philosophe

### Dernières publications :

11\_2021 : Une société fatiguée ?

02\_2022 : Note thématique n° 1 : Temps de travail et temps au travail.  
Deux enjeux inséparables au cœur du présent  
Hélène L'Heuillet, Frédéric Worms, Catherine Pinchaut

-  [fondationjeanjaures / @la.cfdt](https://www.facebook.com/fondationjeanjaures/)
-  [@j\\_jaures / @CFDT](https://twitter.com/j_jaures)
-  [fondation-jean-jaures / CFDT](https://www.linkedin.com/company/fondation-jean-jaures/)
-  [www.youtube.com/c/FondationJeanJaures](https://www.youtube.com/c/FondationJeanJaures)
-  [CFDT\\_TV](https://www.dailymotion.com/video/CFDT_TV)



ENGAGÉ·E·S  
UN·E·CH·E·U·N  
AGIR POUR TOUS

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)  
[www.cfdt.fr](http://www.cfdt.fr)



Fondation  
**Jean Jaurès**  
ÉDITIONS