

L'encampement des réfugiés aux frontières de l'Europe

Marie Bassi

L'attention médiatique pour la question migratoire se focalise sur la traversée de la Méditerranée et ses conséquences souvent dramatiques. Cet article éclaire les trajectoires des personnes exilées vivant dans les « centres d'accueil » du sud de l'Italie, devenus un secteur économique à part entière.

En Italie, l'enjeu migratoire a connu un processus de politisation rapide depuis la transformation de la Méditerranée centrale en l'une des principales routes pour rejoindre l'Union européenne (UE) dans les années 2000. Ces vingt dernières années, plus d'un million de migrants, dont 624 000 entre janvier 2014 et décembre 2017 (Fondazione ISMU 2020), ont débarqué sur les côtes italiennes ou y ont été transférés après avoir été interceptés en mer.

Ils sont partis des côtes libyennes, tunisiennes ou égyptiennes et leurs nationalités varient au gré des périodes. Les arrivées ont eu lieu en majorité dans les ports de Sicile, particulièrement à Lampedusa, petite île de 22 km² située à 300 km au sud de l'Italie. Depuis l'été 2017, elles ont drastiquement diminué (-92 % entre 2017 et 2019) mais le risque léthal de la traversée maritime depuis la Libye a, quant à lui, fortement augmenté (Villa 2018). Ce basculement est lié aux politiques menées entre décembre 2016 et août 2019 par le ministre de l'Intérieur, Marco Minniti, issu du Parti démocrate, puis par son successeur Matteo Salvini, du parti xénophobe de la Ligue. Tous deux ont accentué la collaboration avec la Libye afin de stopper les flux arrivant en Italie. M. Salvini a aussi mis en œuvre une politique de criminalisation des ONG ayant affrété des bateaux pour porter secours aux embarcations en détresse en Méditerranée et fermé les ports italiens à ces mêmes bateaux.

Dans ce contexte, de nombreuses images désormais banales scandent les unes de la presse italienne et européenne, et alimentent une rhétorique de la « crise migratoire ». Bateaux surchargés en haute mer et empêchés d'accoster, corps repêchés, débarquements de migrants sur les plages : la surexposition médiatique de la Sicile contribue à en faire une avant-scène du « spectacle de la frontière » (Cuttitta 2012). Cet article, s'il est indissociable de ce contexte, a pour ambition de dépasser le seul moment de l'arrivée maritime afin de porter le regard sur l'après. Une fois débarqués, les exilés sont en effet répartis dans différents centres, regroupés sous l'expression générale de « système d'accueil ». Leur gestion a été déléguée à des acteurs non étatiques, associatifs et privés, aux statuts et intérêts variables, au sein desquels logiques humanitaires, sécuritaires et économiques s'entremêlent.

L'article se fonde sur un matériel empirique recueilli à l'occasion d'une dizaine de séjours en Sicile entre 2010 et 2019 : entretiens semi-directifs (avec des travailleurs sociaux des centres, des exilés, des militants et des acteurs institutionnels), observations dans plusieurs centres et analyse de la documentation institutionnelle, de rapports d'ONG et de groupes militants et d'articles de presse. Il aborde l'« ordinaire des politiques migratoires » à travers la gestion de ces centres, en montrant que l'accueil des migrants est devenu un secteur économique à part entière, domaine à la fois routinisé et soumis à une législation relevant de l'urgence.

Diversité et usages des dispositifs d'encampement¹ des étrangers

Jusqu'à la chute du mur de Berlin, l'Italie était l'un des rares pays de l'UE à être dépourvus de loi dédiée à l'asile. Elle traitait cette question par quelques articles insérés dans les lois migratoires générales. La situation change en 1991, avec l'arrivée de milliers de réfugiés d'ex-Yougoslavie et d'Albanie. Les premiers *centres pour migrants* sont créés cette année-là dans la principale région d'arrivée, les Pouilles. En 1995, une loi institutionnalise la détention administrative des étrangers arrivés sur les côtes. En 1998, l'Italie devient une frontière européenne en intégrant l'espace Schengen. Elle durcit sa politique migratoire et fait des centres un outil majeur de sélection et de contrôle des étrangers. Les centres ne cessent dès lors de se multiplier et de se diversifier. Avec l'eupéanisation des politiques d'asile au début des années 2000, leur gestion a aussi été structurée par la directive européenne « accueil² ».

La frénésie législative dans le domaine migratoire et les nombreuses réformes qui ont touché les centres rendent délicate leur classification (Campesi 2018 ; Accorinti 2015). Nous retenons ici une division classique en trois groupes³, qui correspondent aux trois grandes étapes du parcours migratoire.

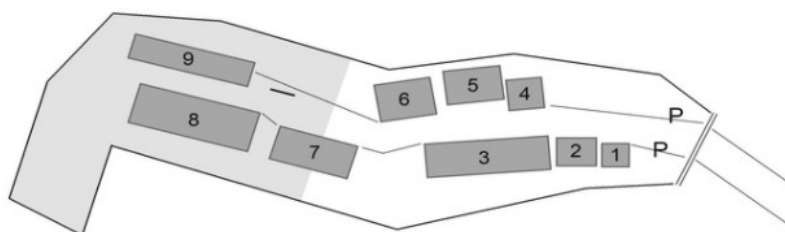
D'abord, les centres de premier secours et de « tri » installés dans les principaux lieux de débarquement. Si les premiers soins y sont offerts, ces centres servent surtout à identifier, enregistrer et trier les étrangers. L'accueil des uns (les demandeurs d'asile) est conditionné au rejet des autres (les « migrants économiques » qu'il faut expulser du territoire). Ces dispositifs sont caractérisés par un flou juridique et par la violation des droits des étrangers (durée de rétention largement supérieure au délai légal, insalubrité, promiscuité entre les femmes, les hommes et les mineurs, violences policières). Transformés en 2015 en *hotspots* (figure 1), ces centres européens de *tri* (Tassin 2016) ont accueilli le personnel d'agences européennes, envoyé pour vérifier que les forces de sécurité italiennes procédaient systématiquement à l'identification et au relevé d'empreintes des exilés.

¹ M. Agier (2014) a popularisé la notion d'encampement – la mise en camp – afin de montrer que ces espaces, en dépit de leur diversité, font partie d'un dispositif global de gouvernement visant à maintenir à l'écart les populations « indésirables ».

² La directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 et la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

³ À l'exception des centres de rétention, dont nous ne parlerons pas ici.

Figure 1. *Hotspot* de Lampedusa (mai 2016)



P = Voitures de police et de la Guardia di Finanza

1 = ONG et OI (Save the Children, OIM, HCR)

2 et 5 = Perquisition et pré-identification

3 = Centre médical/Infirmierie

4 = Toilettes, vestiaires

6 = Identification

7 = Cantine/réfectoire

8 = Dortoir masculin

9 = Dortoir pour les familles, les femmes seules et les mineurs non accompagnés

– = Bancs

Zone grise = n'a pas été accessible pendant la visite (mai 2016), la reconstruction peut donc être partielle.

Le *hotspot* est situé à une petite trentaine de minutes du centre-ville à pied, loin des habitations, entouré de végétation et de roche blanche. En 2016, les personnes retenues dans le centre avaient cisailé un trou dans un des grillages, d'où ils sortaient durant la journée, revenant le soir pour y dormir. Ainsi, la grande porte d'entrée du *hotspot* restait toujours fermée, surveillée par des dizaines de policiers et de militaires, à quelques mètres d'une sortie plus discrète.

Schéma et légende : Marie Bassi et Paola Proietti. Photo : Vlád'a Jurča dans Google Map.

En dehors des lieux de débarquement, d'autres centres d'hébergement existent sur le territoire, divisés en deux groupes, selon qu'ils assurent le premier ou le second accueil (*prima e seconda accoglienza*). Dépendants du ministère de l'Intérieur, les centres de « premier accueil » constituent un nouvel espace d'identification et de tri des demandeurs d'asile, avant leur transfert dans le système dit de « second accueil ». Gérés par des organismes privés, sélectionnés par les préfetures

par le biais d'appels d'offres, ils sont souvent de grande dimension. Des milliers d'étrangers y sont parfois hébergés. Les droits fondamentaux y sont régulièrement violés⁴ et la période maximale de séjour largement dépassée⁵. Les exilés peuvent sortir la journée mais les centres sont généralement isolés géographiquement et mal desservis par les transports en commun. La relégation spatiale de ces centres, la logique concentrationnaire qui y prévaut et l'absence d'actions soutenant l'intégration accentuent leur dépendance aux organisations humanitaires et entravent les interactions entre les exilés et le monde extérieur.

Les centres de second accueil, quant à eux, créés à la fin des années 1990 grâce à des initiatives spontanées d'autorités locales et d'ONG, sont présentés comme le fleuron du système d'accueil italien. De dimension limitée (ils accueillent entre 10 et 60 personnes selon la démographie de la commune) et proposant souvent un hébergement en habitat diffus, ils visent à offrir un *accueil intégré* aux demandeurs d'asile et aux réfugiés (conseils juridiques, assistance psychologique, aide à la formation professionnelle, cours de langue, médiation culturelle). Bien que les places disponibles n'aient cessé d'augmenter depuis le milieu des années 2000, elles sont restées largement inférieures aux besoins, contraignant nombre d'exilés à rester dans les centres de premier accueil jusqu'à la fin de leur procédure d'asile. De fait, à la différence des centres de premier accueil, ceux du second accueil ne sont créés que si une commune manifeste son intention d'accueillir un centre sur son territoire et présente un projet en ce sens.

Accueillir un centre d'accueil : des motivations multiples

Les raisons qui poussent les maires à faire une demande d'adhésion au système SPRAR (Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés) sont variées et souvent entremêlées. Des communes très diverses y font appel. Certaines défendent le système SPRAR en arguant que ces centres répondent davantage aux besoins des exilés que ceux du premier accueil. Il s'agit d'un choix « politique ». En général, ce sont les communes dirigées par des majorités de gauche ou de centre gauche qui adoptent ces positions.

Pour d'autres, de toutes petites communes de quelques centaines d'habitants, désertées par les jeunes, marquées par une faible activité économique (notamment dans les montagnes de Raguse), l'ouverture d'un centre SPRAR permet surtout d'offrir quelques perspectives d'emploi.

Enfin, pour certains maires, il s'agit d'éviter l'implantation d'un centre de premier accueil ou d'un CAS (*centri di accoglienza straordinaria*, centre d'accueil extraordinaire) sur leur territoire. Il existait en effet une « clause de sauvegarde » en vertu de laquelle l'adhésion volontaire au système SPRAR permettait d'échapper à l'implantation d'un centre de premier accueil ou d'un CAS.

Le développement du système d'accueil a reposé sur l'idée de complémentarité fonctionnelle entre les trois types de centres. Néanmoins, lors de la dernière décennie, le recours récurrent à la rhétorique de la crise et l'usage de dispositifs d'exception sont venus déséquilibrer l'ensemble.

L'urgence permanente, caractéristique des politiques d'accueil

Depuis le début des années 2010, les différents gouvernements ont institutionnalisé et diffusé une réglementation exceptionnelle en multipliant les centres d'urgence, au point que ceux-ci sont devenus bien plus nombreux que les centres ordinaires. Ils ont ainsi eu recours, non pas à des lois, mais à des décrets et des circulaires qui limitent le pouvoir de contrôle parlementaire et permettent

⁴ Voir notamment les rapports de l'association Borderline Sicilia (www.borderlinesicilia.it) et du projet militant Melting Pot Europa (<https://www.meltingpot.org>).

⁵ Alors que la période maximale est de 35 jours, il arrive que les étrangers y séjournent près de 180 jours.

de contourner le processus de concertation avec les autorités locales, censé prévaloir lorsque le gouvernement décide de créer un nouveau centre.

Ainsi, en 2011, à la suite des révolutions arabes qui entraînent l'arrivée, en quelques mois, de plus de 60 000 migrants sur les côtes italiennes (Marchetti 2014), le gouvernement instaure l'état d'urgence. Grâce à ce dispositif exceptionnel, des centres sont créés sur tout le territoire, sans appels d'offres et sans consulter les autorités locales. À cette occasion, de très grands centres sont ouverts, comme celui de Mineo, dans la province de Catane, qui a hébergé jusqu'à 4 000 personnes (Bassi 2015).

Prorogé à plusieurs reprises, l'état d'urgence prend fin en 2013. Toutefois, lorsque les arrivées maritimes reprennent, en 2014 avec la mise en place de l'opération humanitaire italienne Mare Nostrum (Cutitta 2014), un nouveau type de centre est créé : les centres d'accueil extraordinaires (CAS). Les préfectures sont alors chargées d'identifier dans les différentes régions des lieux temporaires pour héberger les migrants et de les y placer, en vertu d'un plan de répartition national. Des maisons de vacances, des hôtels, des salles de sport et autres structures non adaptées sont transformés en CAS par le biais d'accords directs, sans appels d'offres concurrentiels, entre organismes gestionnaires et préfectures. Bien souvent, les cahiers des charges des CAS se limitent à offrir nourriture et hébergement, sans aucun service d'intégration, et n'imposent pas aux organisations gestionnaires une quelconque expérience dans le domaine migratoire et social. Enfin, ces centres ont été installés loin des centres-villes, contribuant à isoler les exilés.

Les étrangers sont placés dans ces centres après la phase de premier secours, en l'absence de places disponibles dans le premier ou le second accueil. À la fin de l'année 2017, les CAS représentaient 76 % des capacités d'accueil du système italien (Campesi 2018). Loin d'être temporaires, ces centres existent encore début 2020, cinq ans après leur création, démontrant que l'urgence n'est pas un état d'exception dérogatoire à la règle de droit (Agamben 2003) mais qu'elle est devenue la normalité, une caractéristique structurelle du système d'accueil italien. La référence croissante à la « crise » (migratoire ou économique) dans les discours politiques et médiatiques s'accompagne d'une banalisation et d'une routinisation des mesures d'urgence dans l'action publique.

L'économie politique de l'encampement

La *crise* a ainsi stimulé l'extension du système d'accueil italien sous un régime d'urgence permanent. Elle a aussi accru l'enjeu économique du système d'accueil. La multiplication des centres a en effet offert de nouvelles opportunités. Plusieurs organisations non étatiques se sont spécialisées dans le « marché » de l'encampement. Plus de 36 000 personnes travailleraient dans le secteur de l'accueil en 2018 (In Migrazione 2018). La situation économique dégradée de l'Italie, en particulier dans le sud, a renforcé l'attractivité de ce nouveau marché. Dans des régions très pauvres comme la Sicile, l'ouverture de centres a offert des débouchés professionnels à de jeunes diplômés qui se sont vu proposer de nouvelles formations pour travailler dans le secteur de l'accueil (médiateurs, éducateurs, psychologues, etc.) et a ainsi permis de réduire le taux de chômage et l'émigration des jeunes⁶.

Il existe deux principales modalités de financement des centres qui affectent différemment l'économie locale. Dans le premier accueil et les CAS, les organisations gestionnaires sont sélectionnées par le biais d'appels d'offres publiés par les préfectures ou par des procédures d'assignation directe (marché de gré à gré) et perçoivent ensuite des financements publics correspondant aux services qu'elles sont censées offrir aux exilés, définis dans les cahiers des charges. Elles reçoivent une somme fixe de 35 euros par jour pour chaque étranger majeur hébergé⁷.

⁶ En l'espace de quinze ans, le nombre de formations préparant à travailler dans « l'accueil » s'est considérablement accru. Par ailleurs, c'est un constat qui est revenu dans une grande partie des entretiens réalisés.

⁷ Jusqu'au « décret sécurité » de 2018 élaboré lorsque Matteo Salvini était Premier ministre.

Ce système de financement incite les organisations à remplir au maximum les centres, à ne pas déclarer les cas de fugues et à offrir des standards d'accueil inférieurs à ceux prévus dans les cahiers des charges afin de maximiser leurs recettes. En revanche, dans les centres de second accueil, la commune propose au ministère un projet d'accueil accompagné d'un budget prévisionnel en ayant, en amont, présélectionné les organisations gestionnaires par le biais d'appels d'offres. À la fin de chaque année, ces organisations présentent le bilan financier des activités qu'elles ont développées : si elles ont dépensé une somme moins élevée que ce qui était prévu dans le budget, le remboursement effectué par le ministère sera moins élevé. Le principe du *per diem/per capita* n'existant pas, ce système de facturation et de budget prévisionnel incite les organisations gestionnaires à développer les services et non les présences journalières.

Les problèmes rencontrés dans le premier accueil ont été accentués par la réglementation d'urgence, car celle-ci favorise les ententes de gré à gré entre les préfetures et les organisations gestionnaires, et affaiblit les contrôles que les pouvoirs publics sont censés effectuer dans les centres pour vérifier la qualité des services offerts et les présences effectives. En outre, plusieurs scandales de détournement d'argent public et de favoritisme dans l'attribution des marchés de gestion des centres sont apparus ces dix dernières années. Enfin, les centres d'urgence ont été proportionnellement plus coûteux que le système ordinaire (Marchetti 2014, p. 12). Le centre de Mineo illustre cette économie de l'encampement. Il est tristement célèbre pour ses conditions d'accueil déplorables (difficultés d'accès à la procédure d'asile, suicides, prostitution) et pour les scandales de corruption que le procès *Mafia Capitale* a dévoilés en 2015-2017 (Meridiana 2016)⁸.

L'économie de l'encampement a donc des effets ambigus, entre le « coût social » des dispositifs d'accueil (l'hostilité de la population) et leurs bénéfices économiques. Les cinq dernières années (2014-2019) ont accentué ces effets contradictoires : après une période marquée par la multiplication rapide des centres (2014-2017), la réduction des arrivées maritimes (2017-2019) a entraîné la fermeture d'un nombre conséquent de centres, notamment dans les zones d'arrivées comme la Sicile. Les entretiens menés en juillet 2019 ont montré que ce retournement de situation était source d'inquiétude pour de nombreux acteurs locaux, qui déploraient la disparition d'un débouché professionnel important. Plusieurs travailleurs sociaux, désormais au chômage et en quête de reconversion professionnelle, étaient désemparés par ce brutal basculement et s'inquiétaient du faible soutien que leur apportaient les syndicats face à la fermeture d'un secteur d'activité économique. La mauvaise réputation des organisations gestionnaires des centres (« au mieux affairiste, au pire malhonnête », comme me le rapporte un enquêté à la tête de plusieurs centres) a probablement détourné les syndicats de cette cause. Ces témoignages invitent ainsi à interroger les retombées socio-économiques et politiques des lois « Minniti » et « Salvini » en Sicile. La fin de ladite « crise migratoire » de 2015, qui débouche sur la réduction du système d'accueil, semble provoquer une autre « crise », cadrée en termes économiques et moins sociaux et culturels.

Les centres sont ainsi devenus un outil central de la politique migratoire de l'Italie, en assurant des fonctions de tri, de contrôle et d'assistance humanitaire, souvent au mépris des droits humains. Dans les coulisses du « spectacle de la frontière », c'est ainsi tout un secteur d'activité et d'emploi qui s'est progressivement structuré.

Les répercussions des « décrets sécurité », votés en 2018 et 2019, sur les droits des étrangers et sur le travail social, tendent à renforcer les dynamiques décrites. Tout d'abord, ces lois ont fortement réduit les sommes allouées aux organisations gestionnaires des centres, notamment dans les CAS. Ces coupes ont entraîné une réduction du personnel travaillant dans les centres, en particulier les plus qualifiés (avocats, personnel médical, enseignants), et donc des services offerts aux exilés, notamment ceux dédiés à l'intégration (aide juridique, cours de langue...). En second lieu, la réduction de la dotation a encouragé les organisations gestionnaires à proposer des enchères basses pour remporter les appels d'offres. La logique d'économie d'échelle a favorisé les

⁸ Appels d'offres truqués, collusion entre la direction et des responsables politiques. Les sommes allouées aux organisations gestionnaires ont été très élevées : de 1,5 million à 4 millions d'euros mensuels en fonction du nombre de présences (Bassi 2015).

consortiums et l'ouverture de très grands centres, au détriment des petites et moyennes organisations, contraintes de cesser leur activité. En revanche, de plus en plus de grandes entreprises privées commencent à pénétrer ce marché juteux (Liverani 2019). Par ailleurs, la majorité des exilés sont, pour diverses raisons (MSF 2018), exclus de ce système d'accueil et vivent dans la rue ou dans des squats. À ce titre, ils ne bénéficient – au mieux – que d'une aide bénévole limitée et erratique de la part du secteur associatif et militant.

Bibliographie

- Accorinti, M. 2015. « Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato », *Italian la Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, n° 2-3, p. 179-200.
- Agamben, G. 2003. *État d'exception*, Paris : Éditions du Seuil.
- Agier, M. (dir.). 2014. *Un monde de camps*, Paris : La Découverte.
- Bassi, M. 2015. *Mobilisations collectives et recomposition de l'action publique autour de l'enjeu migratoire en Sicile (1986-2012)*, thèse en science politique, Sciences Po Paris.
- Campesi, C. 2018. « Between containment, confinement and dispersal: The evolution of the Italian reception system before and after the “refugee crisis” », *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 23, n° 4, p. 490-506.
- Cuttitta, P. 2012. *Lo spettacolo del confine: Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera*, Milan : Mimesis.
- Cuttitta, P. 2014. « From the Cap Anamur to Mare Nostrum. Humanitarianism and migration controls at the EU's maritime borders », in C. Matera et A. Taylor (dir.), *The Common European Asylum System and Human Rights: Enhancing Protection in Times of Emergencies*, La Haye : Asser Institute, p. 21-37.
- Fondazione ISMU. 2020. « Calano gli sbarchi, cambiano le provenienze. Andamento degli arrivi via mare in Italia », a cura di G. Papavero. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.ismu.org/wp-content/uploads/2019/12/Dati-SBARCHI-2014-2019.pdf.
- In Migrazione. 2018. « I Rapporto, 2018/2019. Straordinaria accoglienza ». Disponible en ligne à l'URL suivant : www2.inmigrazione.it/userfiles/file/Accoglienza%20Straordinaria%202018.pdf.
- Lendaro, A. 2015. « “No finger print!” Les mobilisations des migrants à Lampedusa, ou quand l'espace compte », *L'Espace politique*, vol. 25, n° 1. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/3348>.
- Liverani, L. 2019. « L'assalto delle holding straniere. E l'accoglienza diventa vero business », *Avvenire.it* [en ligne]. URL : www.avvenire.it/attualita/pagine/accoglienza-il-business?fbclid=IwAR113ZlgjDIudUW3uTGO21POIUmCd-M0IHVYJLMmUbhd0orluUYX2hfx1BU.
- Medici Senza Frontiere (MSF). 2018. « Fuori campo. Insediamenti informali, marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati ». Disponible en ligne à l'URL suivant : www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2019/04/Fuoricampo2018.pdf.
- Marchetti, C. 2014. « Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra “emergenza” e “sistema” », *REMHU. Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, vol. 22, n° 43, p. 53-70.
- Meridiana*. 2016. « Mafia Capitale », n° 87.
- Tassin, L. 2016. « Le mirage des hotspots. Nouveaux concepts et vieilles recettes à Lesbos et Lampedusa », *Savoir/Agir*, vol. 36, n° 2, p. 39-45.
- Villa, M. 2018. « Sbarchi in Italia: il costo delle politiche di deterrenza », *Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)*. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.ispionline.it/it/pubblicazione/sbarchi-italia-il-costo-delle-politiche-di-deterrenza-21326.

Marie Bassi est maîtresse de conférences en science politique à l'université Côte d'Azur (laboratoire ERMES). Ses recherches se situent à l'intersection de la sociologie des migrations, de la sociologie du militantisme et de l'action publique. Elle s'intéresse particulièrement à la politique d'immigration et d'asile de l'Italie et de l'Union européenne à partir de recherches en Sicile et à Rome. Elle travaille aussi depuis peu sur la diaspora soudanaise en France et les modalités de l'engagement à distance des migrants soudanais dans le processus révolutionnaire au Soudan, s'inscrivant ainsi dans les recherches sur les modes de mobilisation à distance des exilés, à partir d'un terrain marseillais.

Pour citer cet article :

Marie Bassi, « L'encampement des réfugiés aux frontières de l'Europe », *Métropolitiques*, 21 janvier 2021. URL : <https://metropolitiques.eu/L-encampement-des-refugies-aux-frontieres-de-l-Europe.html>.