





Problématiser et contextualiser, en vue de l'améliorer, le dispositif d'hébergement et de logement des migrants en Île-de-France

Rapport d'analyse d'action publique pour le MS PAPDD Année universitaire 2018 - 2019

Nessrine Acherar, Lisa Chénerie, Maël Forcier, Benjamin Marret, Manon Vignes

« L'École des Ponts ParisTech, AgroParisTech et la DRIHL n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce rapport ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. » « Nous attestons que ce rapport est le résultat de notre travail personnel, qu'il cite entre guillemets et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire. »

Remerciements

Tout d'abord, nous souhaitons remercier l'ensemble des personnes rencontrées. Elles nous ont reçus avec bienveillance, ont bien voulu nous faire part leur expérience et nous ont parfois accordé plusieurs heures d'entretien. La liste de ces personnes qui ont généreusement partagé leurs visions et leurs propositions est présente en fin de rapport.

Ensuite, nous tenons à remercier tout particulièrement Marie-Françoise Lavieville, commanditaire de ce rapport et directrice adjointe de la DRIHL, Simon Karleskind, conseiller innovation auprès du DIAIR, et Faustine Masson, cheffe de projet à la DIHAL, pour nous avoir accompagné à chaque étape de notre réflexion. Merci à eux pour leurs nombreux conseils, leur relecture attentive de ce rapport, leur bienveillance et leur disponibilité. Nous les remercions également d'avoir facilité la mise en relation avec un certain nombre d'acteurs pour pouvoir réaliser nos entretiens, ainsi que pour le partage de leur expérience. Cela nous a réellement permis d'enrichir notre propre réflexion et d'en apprendre toujours plus sur ce sujet complexe mais passionnant qu'est le logement et l'hébergement des personnes migrantes.

Enfin, nous tenons également à remercier nos encadrants académiques Vincent Spenlehauer et Fabrice Hamelin pour nous avoir accompagnés durant ces mois, et pour leurs multiples conseils et propositions d'amélioration de notre travail.

Méthodologie

Pour réaliser ce travail, nous avons réalisé une vingtaine d'entretiens auprès d'acteurs variés qui participent à l'animation, l'élaboration et l'évolution du dispositif national d'accueil en Île-de-France et en France. Il s'agissait d'associations, opérateurs gestionnaires de centres d'accueil et d'hébergement, collectivités territoriales, acteurs institutionnels et étatiques, préfecture et bien entendu, nous avons également recueilli directement des témoignages de migrants.

Pour cela, préalablement à chaque rencontre, nous avons préparé une grille d'entretien semidirectif spécifique à chaque acteur. Après une présentation de l'organisme et de son rôle au sein du dispositif national d'accueil, des questions plus complexes sur ses relations avec les autres acteurs, sur des critiques constructives du système actuel et sur des pistes d'amélioration ont notamment été posées. Au fur et à mesure de l'avancée des entretiens, nous avons pu compléter et affiner nos grilles d'entretiens avec les nouvelles problématiques que nous avions découvertes.

Sur le plan méthodologique, nous souhaitons préciser que l'apparente non-exploitation de ces entretiens et le fait de ne pas y faire référence explicitement est une volonté de notre part. En effet, ces entretiens ont tout d'abord été pour nous un moyen unique pour se repérer dans un dispositif complexe et politiquement sous tension. De plus, nous tenions à préserver l'anonymat des échanges avec nos interlocuteurs sur un sujet clivant.

Ce sont ces entretiens qui nous ont permis de construire notre réflexion sur le dispositif en regroupant les idées consensuelles, mais aussi les critiques et les idées plus spécifiques à chaque acteur. Mis bout à bout, ils nous ont permis de nous approprier les différentes problématiques et d'objectiver les arguments développés par les acteurs. Ainsi, nous avons choisi de construire notre réflexion en analysant ce matériau original mais sans y faire explicitement référence, en regroupant les idées qui en sont ressorties, et en les combinant avec nos lectures bibliographiques.

Table des sigles

ADA Allocation pour demandeur d'asile

ARS Agence régionale de Santé

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Office fédéral des migrations et des ré-

fugiés), équivalent allemand de l'OFII

CADA Centre d'accueil de demandeurs d'asile

CAES Centre d'accueil et d'examen des situations

CAO Centre d'accueil et d'orientation

CHUM Centre d'hébergement d'urgence pour migrants

CPH Centre provisoire d'hébergement

CRDF Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux

DGCS Direction générale de la cohésion sociale

DIAIR Délégué/Délégation interministériel.le à l'accueil et à l'intégration des réfugiés

DIHAL Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement

DNA Dispositif national d'accueil

DRIHL Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

Erstverteilung der Asylbegehrenden (Première distribution de demandeurs d'asile),

logiciel allemand

FAS Fédération des acteurs de la solidarité GAAP Groupe d'analyse d'action publique

GIP HIS Groupement d'intérêt public habitat et interventions sociales

GUDA Guichet unique des demandeurs d'asile

HUDA Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

IFOP Institut français d'opinion publique

INED Institut national d'études démographiques

MS PAPDD

Mastère Spécialisé en Politiques et actions publiques pour le développement durable

OFII Office français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA Office français de protection des réfugiés et des apatrides

OQTF Obligation de quitter le territoire français PADA Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile

RFA République fédérale d'Allemagne

RFI Radio France internationale RMI Revenu minimum d'insertion RSA Revenu de solidarité active

UE Union européenne

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees (Haut-Commissariat des Nations

unies pour les réfugiés)

Table des matières

R	emer	cieme	ats	3
\mathbf{M}	l étho	dologi	e	4
Ta	able (des sig	eles	5
In	trod	uction		9
1	Cor	ntexte	de l'étude	11
	1.1	Évolu	tion de la demande d'asile en Europe et en France	11
		1.1.1	Un pic important de la demande d'asile en Europe en 2015	11
		1.1.2	En France, une demande d'asile en augmentation constante depuis 2014 .	13
	1.2	La « c	erise migratoire » en Île-de-France	15
		1.2.1	Gestion et adaptation du dispositif dans l'urgence à Paris	15
		1.2.2	Adaptation et évolution des moyens existants sur l'ensemble du territoire	17
		1.2.3	Pourquoi une telle cristallisation de la crise à Paris?	18
	1.3	La Fra	ance face à une crise unique en son genre?	19
		1.3.1	La France a déjà fait face à une vague de réfugiés plus importante : le cas	
			des boat people	19
		1.3.2	La gestion de cette même crise dans un autre pays européen : l'Allemagne	20
	1.4	Quelle	es structures aujourd'hui pour quels besoins?	21
		1.4.1	Fonctionnement du DNA actuel	21
		1.4.2	Un dispositif qui ne répond encore que partiellement au besoin	24
2	Dis	positif	actuel : dysfonctionnements, analyse et solutions envisagées	27
	2.1	Identi	fication et analyse des problèmes généraux	27
		2.1.1	Un manque de places au sein du DNA	27
		2.1.2	Une trop faible coordination entre les départements franciliens	28
		2.1.3	Une trop forte concentration de la demande en Île-de-France	28
	2.2	Problè	èmes spécifiques aux primo-arrivants	29
	2.3	Problè	èmes spécifiques aux demandeurs d'asile	30
		2.3.1	Une forte complexité du DNA	30
		2.3.2	Des difficultés notables de l'OFII	32
		2.3.3	Le rôle important des travailleurs sociaux dans la préparation de l'après .	34
		2.3.4	Des initiatives citovennes intéressantes	35

		2.3.5	Une évolution possible du dispositif d'accueil et d'hébergement national .	35
	2.4	Problè	èmes spécifiques aux réfugiés	37
		2.4.1	Un accès au logement de droit commun complexe	37
		2.4.2	Une période de transition financièrement difficile	38
		2.4.3	Les réfugiés, cible d'une politique d'intégration peu efficace	39
	2.5	Problè	èmes spécifiques aux personnes en situation irrégulière	40
		2.5.1	Les déboutés du droit d'asile et les difficultés à renvoyer	41
		2.5.2	Les dublinés	43
3	Cor	nment	peut-on repenser le dispositif plus en profondeur?	46
	3.1	Améli	orer et faciliter l'accès au logement	46
		3.1.1	Rendre les dispositifs de droit commun réellement accessibles aux réfugiés	46
		3.1.2	Créer des parcours résidentiels sur le territoire national et mettre en	
			œuvre une mobilité « accompagnée » des réfugiés	49
		3.1.3	Les parcours résidentiels doivent être cohérents avec les bassins d'emploi	55
	3.2	Améli	orer l'intégration des réfugiés	56
		3.2.1	Faire de l'apprentissage de la langue française une priorité	57
		3.2.2	Accès à l'emploi	57
		3.2.3	Accès à la formation	59
	3.3	L'imp	ortance de la communication	60
$\mathbf{C}_{\mathbf{c}}$	onclu	ısion		64
Li	${ m ste} \ { m d}$	les per	sonnes rencontrées	66
Bi	ibliog	graphie		67

Introduction

« 2015, l'année de la crise des migrants » titrait RFI au 1^{er} janvier 2016 [44]. En effet, elle est désormais symboliquement associée comme l'année du paroxysme de la crise migratoire en Europe. Nous avons tous été témoins de l'arrivée de bateaux vétustes surchargés aux abords des côtes européennes, et les Parisiens ont pu voir le développement de campements de personnes migrantes à différents endroits de la capitale. Si cette crise a animé de nombreux débats politiques en France et en Europe, elle a, en premier lieu, posé des questions d'aspects pratiques pour les acteurs : comment héberger et loger ces personnes.

Face à cette situation, les pouvoirs publics en France, et tout particulièrement en Île-de-France, ont mis en place un dispositif d'accueil d'urgence de même nature que celui dédié aux sans-abris, mais spécifique aux migrants. Ce système est venu s'ajouter au dispositif national d'accueil (DNA) déjà existant, pour tenter de répondre aux nouveaux besoins. De plus, dans le même objectif, le DNA a également été adapté, modifié, et renforcé. Alors que le gros de la crise semble être passé, il n'est pas difficile d'observer que certains migrants restent toujours sans hébergement, et que les files d'attente devant les accueils de jour sont conséquentes. Ces indications montrent que le dispositif, tel qu'il a été adapté, mérite encore d'être amélioré.

Pour mieux comprendre le besoin, et donc proposer les améliorations les plus cohérentes, nous nous intéresserons tout d'abord au contexte de cette crise, en Europe, en France, et plus spécifiquement en Île-de-France. Quels sont les facteurs à l'origine de cette crise? Quelles en sont les conséquences visibles? Quels moyens ont été mis en place au niveau du dispositif d'hébergement des migrants pour y faire face? Si l'on s'interroge aujourd'hui encore sur la manière dont on a géré cette crise, c'est que les moyens qui ont été mis en place ne répondent pas totalement aux besoins actuels. C'est pourquoi, dans une deuxième partie, nous nous intéresserons aux dysfonctionnements du dispositif et aux évolutions envisagées par les acteurs publics. Enfin, si l'on constate aujourd'hui que le dispositif d'accueil ne répond pas aux besoins, c'est aussi que la crise ne concerne pas uniquement l'hébergement et le logement. Ainsi, dans une troisième partie, nous étudierons différentes questions qui vont au-delà de ces problématiques précises, mais permettent de repenser le dispositif plus en profondeur.

Ces axes de réflexion posent d'emblée des questions de vocabulaire qu'il est important de préciser. L'expression « crise des migrants » renvoie souvent dans notre imaginaire collectif à l'image de personnes d'origine étrangère, vivant dans des conditions difficiles et dans des campements. En fait, le terme de « migrant » est un terme très générique qui recouvre de

nombreuses réalités. En effet il n'existe aucune définition juridique de ce concept au niveau international. Ainsi, un migrant peut aussi bien être migrant international, travailleur migrant, réfugié, demandeur d'asile, migrant environnemental, déplacé interne, clandestin ou encore sans papier. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que le vocabulaire change lorsque la situation est inversée : un migrant ou un immigré peut désigner un Africain habitant et travaillant en Europe, alors que dans le cas contraire, on parlera plus souvent d'expatrié, la situation étant pourtant similaire. Dans le cadre de ce groupe d'analyse d'action publique (GAAP), nous nous intéresserons à une catégorie particulière de personnes, celles qui relèvent ou pourraient relever du droit d'asile, et qui cherchent une protection en France. Nous excluons donc notamment les travailleurs migrants, mais nous nous intéressons à un public très large : demandeurs d'asiles, réfugiés, migrants environnementaux, clandestins. Contrairement au terme « migrant », certaines de ces dénominations ont un sens bien précis. Les demandeurs d'asiles sont les personnes qui ont effectué une démarche pour demander l'asile en France et sont en attente d'instruction de leur dossier. De même, le terme « réfugié » est clairement défini dans la convention de Genève, et désigne donc les personnes ayant obtenu le droit d'asile ou le droit à une protection internationale. Nous ne nous intéresserons pas ici aux spécificités des différentes protections octroyées, et analyserons la situation des réfugiés de manière globale.

On pourrait aussi se questionner sur le choix de l'emploi du mot « migrant » plutôt que d'autres termes comme « immigré » que la plupart des gens considère comme un synonyme. Selon les époques et les pays, certains termes peuvent prendre une connotation positive ou négative. Nous considérons qu'aujourd'hui le terme migrant est le plus neutre et fait le mieux référence aux catégories de personnes dont nous voulons parler. Bien qu'elles soient très intéressantes en soi, nous ne reviendrons pas sur ces distinctions qui ne sont pas l'objet de ce rapport. Pour en savoir plus sur les différents emplois des termes du champs lexical de la migration et leurs évolutions à travers les régions et les époques, le lecteur pourra se référer à la première leçon de François Héran au Collège de France [24] où toutes ces questions de vocabulaire sont expliquées en détail. La question de savoir ce que signifie le mot « crise » dans ce contexte sera quant à elle discutée dans le chapitre 1.

De même, il est important de clarifier ici la distinction entre le logement et l'hébergement, ce dernier étant souvent qualifié « d'urgence ». Le premier correspond à une situation pérenne et durable où une personne ou une famille parvient à se loger à ses frais, en louant ou en devenant propriétaire. Dans le second cas, la personne est hébergée par des acteurs, associations ou institutions publiques, qui mobilisent des hébergements. Cela peut prendre la forme de places en centre ou de nuitées hôtelières. Un hébergement correspond à quelque chose de temporaire, en attente d'une évolution de la situation de la personne. Enfin, l'hébergement qui désigne la mobilisation de lieux pour dormir et passer la nuit, ne doit pas non plus être confondu avec l'accueil de jour qui ferme ses portes en début de soirée.

Chapitre 1

Contexte de l'étude

1.1 Évolution de la demande d'asile en Europe et en France

1.1.1 Un pic important de la demande d'asile en Europe en 2015

La figure 1.1 montre l'évolution de la demande d'asile dans l'Union européenne (UE) depuis 1985. On observe au premier regard sur cette courbe une augmentation très importante et très rapide de la demande d'asile à partir de 2013-2014. L'année 2015 représente le point culminant avec plus d'1,3 millions demandes d'asiles enregistrées dans les différents pays de l'UE. Depuis cette année, le nombre de demandes au niveau européen diminue régulièrement. Ainsi, en 2017, l'UE enregistrait presque moitié moins de demandes qu'en 2015. On observe que la précédente vague de migrations importante correspond aux conséquences de l'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990. L'UE s'est largement agrandie depuis, et il est donc intéressant de comparer ce nombre de demandes d'asile par rapport à la population à ces différentes dates.

Ainsi, au début des années 1990, la population des 15 pays qui formeront l'UE en 1995 est d'environ 360 millions d'habitants [15], le pic atteint en 1992 est de 672 385 demandeurs d'asiles, ce qui donne environ 1,9 demandes d'asiles pour 1000 habitants. En 2015, la population de l'UE à 28 pays était d'environ 509 millions d'habitants, ce qui donne 2,6 demandes d'asiles pour 1000 habitants. Par conséquent, le pic de demandes d'asile connu par l'Europe en 2015 était bien sans précédent depuis le début des années 1980. Le caractère nouveau, soudain et limité dans le temps de cette augmentation du nombre de demandeurs d'asiles en Europe, justifie donc bien le terme de « crise migratoire » pour l'Europe à cette période.

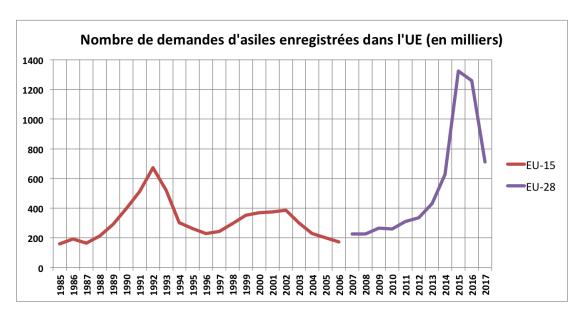


FIGURE 1.1 – Nombre de demandes d'asiles enregistrées dans l'UE (en milliers) [15]

Cette crise migratoire connue par l'Europe a été en grande partie due à la guerre en Syrie. En effet, à partir de 2013, la grande majorité des demandeurs d'asiles provient de Syrie [16]. La baisse du nombre de demandeurs d'asile en 2017 correspond également à la baisse importante du nombre de demandeurs d'asiles provenant de Syrie, comme nous pouvons le voir sur la figure 1.2. On observe également que le nombre de demandeurs d'asile originaires d'Irak et d'Afghanistan a énormément diminué entre 2016 et 2017.

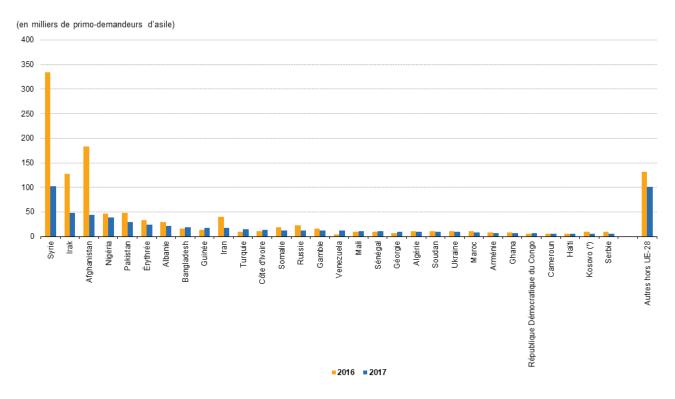


FIGURE 1.2 – Pays d'origine des demandeurs d'asile (ressortissants de pays tiers) dans les États membres de l'UE-28, en 2016 et 2017 [16]

1.1.2 En France, une demande d'asile en augmentation constante depuis 2014

L'évolution de la demande d'asile en France (figure 1.3) est très différente de celle observée en Europe. En effet, il y a une augmentation quasi-constante de la demande d'asile depuis 2008-2009, avec une accélération de l'augmentation depuis 2015. Contrairement aux chiffres de l'UE, l'année 2017 n'a pas montré de diminution par rapport à un pic atteint en Europe en 2015-2016. L'année 2018 a également confirmé cette tendance à la hausse pour la France. [45].



FIGURE 1.3 – Évolution du nombre de demandes de protection internationale depuis 1981, mineurs accompagnants inclus [40]

Comme en Europe, c'est à partir de 2013 que le nombre de demandeurs d'asile dépasse le pic qui avait été atteint au début des années 2000. En revanche cette augmentation est beaucoup moins soudaine et importante qu'en Europe. En effet, comme le montre la figure 1.4, le nombre de demandeurs en proportion du total de demandeurs en Europe atteint son niveau le plus bas en 2015. En 2017, ce nombre a ré-augmenté, la France représente environ 14 % des demandes d'asiles effectuées en Europe.

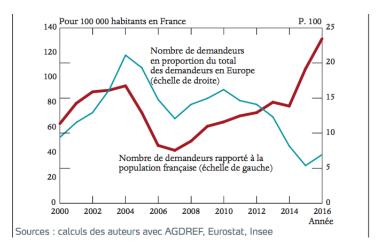


FIGURE 1.4 – Flux annuels de demandeurs d'asiles en France, et comparaison avec l'Europe [1]

Le nombre de demandes d'asiles déposées en France chaque année n'est donc pas une simple

reproduction à l'échelle nationale de ce qu'il se passe au niveau européen. Cette idée se confirme si l'on regarde, sur la figure 1.5, les pays d'origine des personnes ayant effectué une demande d'asile en France entre 2014 et 2017. En effet, au niveau européen, la crise de 2015 était largement due à la demande d'asile syrienne, irakienne et afghane. En France, sur les mêmes années (2015-2016), c'est le Soudan qui est le premier pays d'origine des demandeurs d'asile. La demande d'asile syrienne a bien augmenté entre 2014 et 2015, mais pas de manière très significative, et elle est restée à ce niveau moyen en 2017. La demande d'asile soudanaise a légèrement baissé en 2017. En revanche, on observe que le nombre de demandeurs d'asile en provenance d'Afghanistan et surtout d'Albanie a énormément augmenté en 2016-2017, phénomène que nous n'observons pas au niveau européen.

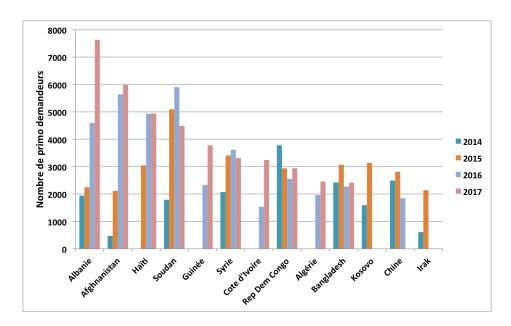


FIGURE 1.5 – Principales nationalités des primo-demandeurs de protection internationale en France [39, 40]

Le nombre de demandes d'asile déposées et l'origine des demandeurs sont des métriques intéressantes pour rendre compte de la crise migratoire. L'évolution des protections octroyées au titre du droit d'asile est également révélatrice. Comme nous pouvons l'observer sur la figure 1.6, le nombre de protections octroyées dépasse depuis 2014 le maximum jamais atteint depuis les année 1980. Ce nombre est également en augmentation constante depuis 2012-2013, et notamment en 2017, avec 31 964 nouvelles attributions de l'asile en France.

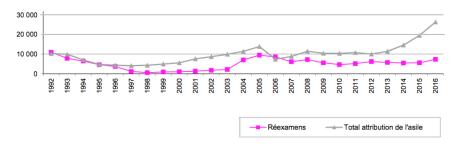


FIGURE 1.6 – Nombre de demandes d'asile octroyées en France depuis 1992 [40]

En 2015, l'âge moyen des demandeurs d'asile était de 33,3 ans. Les hommes représentent 57,8 % des demandes et les femmes 42,1 % [39]. Hommes et femmes se présentent à l'OFPRA pour plus de la moitié en tant que célibataires ou en situation de rupture familiale. En 2017, cette typologie reste à peu près la même [40]. On peut cependant noter que ces proportions sont très différentes des proportions hommes/femmes que l'on peut voir dans les camps de migrants qui bénéficient de mises à l'abri. En effet, dans ces cas-là, plus de 90 % sont des hommes. Cela s'explique notamment par le fait que les publics plus vulnérables que représentent les femmes sont souvent pris en charge plus tôt.

Les mineurs isolés, mineurs arrivant sans être accompagnés d'un adulte, représentent également un public particulièrement vulnérable. Les demandes d'asile émanant de mineurs isolés sont en augmentation constante et représentaient 591 demandes en 2017. Ce chiffre, certes alarmant, reste très restreint par rapport à la demande d'asile globale. De plus, ce public nécessite une prise en charge qui n'est pas représentative des procédures générales. En conséquence, nous ne détaillerons pas dans notre analyse les problèmes et structures propres à ce public.

1.2 La « crise migratoire » en Île-de-France

1.2.1 Gestion et adaptation du dispositif dans l'urgence à Paris

Les chiffres de la demande d'asile en France ne montrent pas de crise suivie d'une sortie de crise puisque la demande d'asile ne diminue pas, contrairement à ce que laissent penser les chiffres au niveau européen. En revanche, la région parisienne a réellement fait face à une crise en 2015, crise qui s'est manifestée par les problèmes d'hébergement et de logement de ces personnes migrantes. À l'heure où la « crise » migratoire parisienne de 2015 semble aujourd'hui résorbée, il est intéressant de revenir sur l'historique de ces évènements, et la façon dont ils ont été gérés.

En effet, à partir de 2015, de plus en plus de campements de personnes migrantes apparaissent sur la voie publique, notamment sur le canal Saint-Martin et aux alentours de la Porte de la Chapelle. Les dispositifs existants ne suffisent alors pas à prendre en charge ces personnes. En effet, entre le 2 juin 2015 (campement de 400 personnes) et le 4 novembre 2016 (campement de 3800 personnes), 30 campements parisiens ont fait l'objet d'interventions qui ont mobilisé 23 000 propositions d'hébergement nécessitant l'ouverture de sites dédiés [14]. Cependant, ces opérations de mises à l'abri à répétition se sont révélées peu durables face à la situation. Les acteurs se sont rendu compte que mettre à l'abri ces personnes sans directement leur donner la possibilité d'un suivi administratif ou d'une réorientation vers un hébergement adéquat était une solution peu pérenne. En effet, le problème était que qu'au cours des différents mises à l'abri, les personnels de l'État et des associations retrouvaient souvent les mêmes personnes qui n'avaient en fait jamais été ré-orientées vers des hébergements, ou n'avaient jamais été au rendez-vous à la préfecture pour déposer leur demande d'asile. Face à ce constat, la préfecture

de Paris a tenté de mettre en place des guichets de rue pour aider, orienter et enregistrer les migrants dans les campements. Cependant, cette solution ne s'est pas avérée très efficace car elle ne permettait aucun suivi des personnes, ne serait-ce que sur 48h, car les personnes dans les campements étaient très mobiles. En conséquence, les personnels de la préfecture et des associations se retrouvaient face à un public différent chaque jour, et il était donc impossible d'opérer un suivi. De là est née l'idée qu'il fallait commencer par héberger ces personnes, et leur proposer dans la foulée un suivi administratif et une orientation vers un hébergement adéquat.

C'est dans cet état d'esprit qu'ont été créés les centres de premier accueil (CPA), dont le plus emblématique était « La Bulle », situé Porte de la Chapelle. Ce centre était constitué d'une part de la « Bulle d'accueil », qui avait pour fonction la pré-évaluation des dossiers des arrivants pour permettre une pré-orientation, ainsi que l'information sur les droits et les démarches. D'autre part, il était également constitué de « la Halle », un espace d'hébergement temporaire (5-10 jours), le temps de trouver des orientations dans les structures classiques du DNA. Enfin, il y avait également un pôle santé, afin de proposer un bilan de santé aux personnes qui le désiraient. Ces centres étaient globalement situés très proches des préfectures. Ainsi, l'idée était que les migrants puissent effectuer leurs démarches administratives au sein même du CPA. C'est-à-dire que l'espace d'accueil du CPA intégrait la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) qui leur permettait d'obtenir un rendez-vous au guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA). Ces guichets étant situés au sein des préfectures, à côté desquelles se trouvaient les CPA, les migrants pouvaient s'y rendre facilement et rapidement. Une fois ces démarches effectuées, ils pouvaient alors quitter le CPA et se diriger vers l'hébergement spécifique pour demandeurs d'asiles qui leur avait normalement été indiqué à la suite du rendez-vous au GUDA.

La Bulle de la Chapelle et l'ensemble des centres de premier accueil ont fermé leurs portes au début de l'année 2018 pour laisser place à un nouveau dispositif reprenant en fait les caractéristiques principales des CPA: les centres d'accueil et d'examen de situation administrative (CAES). Seul le centre d'Ivry, opéré par Emmaüs Solidarités, et dédié aux femmes et aux familles est toujours ouvert.



FIGURE 1.7 – Vue de la « Bulle » [14]

C'est finalement cette période, où l'importante arrivée de migrants était de fait visible par les campements, que l'on a appelé « crise migratoire » en France. La fermeture des CPA, et notamment du centre emblématique de la Chapelle, représente symboliquement la fin de la crise à Paris. En effet, les dispositifs d'urgence qui avaient été mis en place n'existent alors plus sous leur forme initiale et sont en fait intégrés sous une forme légèrement différente au DNA.

1.2.2 Adaptation et évolution des moyens existants sur l'ensemble du territoire

Nous avons vu que la crise en France et à Paris a tout d'abord nécessité une réorganisation des dispositifs de premier accueil pour éviter l'accumulation des personnes vivant dans des campements sur la voie publique. Cependant, si le souci de fluidité d'accès aux procédures administratives et d'orientation vers un hébergement adéquat a été en grande partie réglé par la mise en place des CPA, la question du nombre de places disponibles dans ces hébergements s'est également posée. Pour répondre à ce besoin, le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile s'est fortement développé. En effet, le nombre de places pour des personnes ayant une demande d'asile en cours est passé de 43 895 en 2015 à plus de 70 000 en 2017 sur l'ensemble du territoire.

Pour assurer la fluidité du dispositif, il a également fallu assurer le traitement des demandes d'asile dans des délais raisonnables. On peut voir sur la figure 1.8 que le nombre de décisions rendues par l'Office français pour les réfugiés et les apatrides (OFPRA) chaque année a évolué en suivant la tendance de l'augmentation du nombre de demandes. Cela a été possible grâce grâce à un renforcement important des effectifs de l'OFPRA : de 488 personnes en 2013, ils sont passés à 822 en 2017 [40].

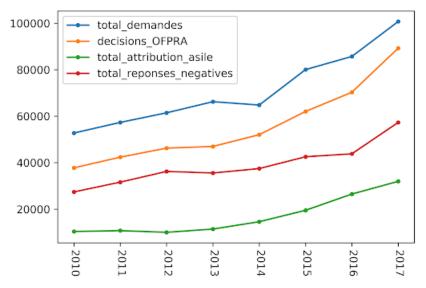


FIGURE 1.8 – Évolution des décisions pour les demandes d'asile [39, 40]

1.2.3 Pourquoi une telle cristallisation de la crise à Paris?

Si les effets principaux de l'augmentation de la demande d'asile se sont d'abord fait ressentir en Île-de-France, et notamment à Paris, c'est parce que cette région est un territoire très particulier. En effet, d'une part, l'offre de logements et d'hébergements est bien inférieure à la demande, et d'autre part, le nombre de demandes d'asiles y est particulièrement important.

L'Île-de-France fait en effet déjà face à une crise du logement et de l'hébergement plus marquée que dans d'autres régions. En effet, selon une enquête de la DRIHL [10], 9,3 % des Franciliens souffrent de mal-logement : 976 900 personnes ont des conditions de logements dites difficiles, dont 159 000 sont totalement privées de domicile personnel (personnes qui vivent chez un tiers ou à l'hôtel). De plus, on constate en 2015 que parmi toutes les personnes mal logées en France, 31,7 % sont des personnes vivant en Île-de-France [18]. Pour faire face à cela, l'Île-de-France a battu un record en 2016 avec le lancement de chantiers pour 74 200 nouveaux logements et a également élargi son offre locative sociale avec 36 187 nouveaux logements sociaux agréés [10].

De plus, en 2017, plus de 25 % des demandes d'asiles recueillies par l'OFPRA ont été déposées en Île-de-France [41]. Ce chiffre très important est la conséquence de la représentation mentale que peuvent avoir les étrangers de la France : Paris et rien autour. Par ailleurs, il rend compte des personnes déposant effectivement une demande d'asile, la part des migrants en Île-de-France par rapport aux autres régions étant sans doute encore plus grande.

L'importance de la demande en Île-de-France peut s'expliquer par différents facteurs. Tout d'abord il est clair que Paris représente un point de rendez-vous central pour des personnes qui en rejoignent d'autres ou qui attendent que des membres de leur famille les retrouve. C'est aussi le point de convergence des différents réseaux de passeurs. Au-delà des liens familiaux, il existe aussi à Paris de nombreuses communautés culturelles qui permettent aux primo-arrivants de

bénéficier d'aide, de contacts, de petits boulots en arrivant sur la capitale.

1.3 La France face à une crise unique en son genre?

La France a dû réagir en urgence et en catastrophe pour gérer les campements parisiens. Cependant, ce n'est pas la première fois dans son Histoire que la France doit faire face à une demande d'asile aussi importante. De même, certains de ses pays voisins ont également su faire face à une demande d'asile bien plus importante.

1.3.1 La France a déjà fait face à une vague de réfugiés plus importante : le cas des *boat people*

Les chiffres de l'OFPRA que l'on peut voir sur les figures 1.6 et 1.3 semblent montrer que la France vit une situation unique dans son Histoire. Néanmoins, il suffit de remonter encore un petit peu dans le temps pour trouver une autre crise migratoire majeure en France : la crise dite des *boat people*.

Ainsi, au début des années 1970, un régime communiste dictatorial s'établit en Asie du Sud-Est. Face à de nombreuses répressions du régime, une grande partie de la population se voit contrainte de fuir. Pour venir en aide à ces populations qui fuient des conditions de vies insoutenables dans leur pays d'origine, la France a accueilli entre 1975 et 1979, 128 251 vietnamiens et 47 356 cambodgiens au titre de réfugiés [19], soit un total de plus de 175 000 réfugiés en cinq ans. Par comparaison, les chiffres de l'OFPRA montrent que de 2015 à 2017, environ 78 000 personnes ont été accueillies en France au titre de réfugié, soit moins de la moitié en 3 ans. En termes de nombre de demandes d'asile et de protection octroyée, la crise de 2015 n'est donc pas unique en son genre et la France a déjà su faire face à une demande plus importante.

Cependant, il ne suffit pas de comparer les chiffres de demande et d'octroi d'asile. En effet, comme étudié dans la partie 1.2.3, c'est le contexte du logement et de l'hébergement à Paris qui a participé à cristalliser la crise. Plus largement, le contexte économique n'est pas le même pour la France qu'à la fin des années 1970. En effet, même si en 1979 la France commence à restreindre l'immigration pour le travail, elle sort des Trente Glorieuses et jouit donc d'une situation économique favorable. Par exemple, le taux de chômage était alors de 4,8 % de la population active alors qu'il atteint 10 % en 2015 [30]. La France n'avait sans doute alors jamais connu une telle demande d'asile dans un contexte économique aussi tendu.

Aussi, les contextes géopolitiques de ces deux crises sont très différents. L'accueil des boat people à la suite de l'instauration du régime communiste est apparu comme une crise limitée dans le temps, et on a vite vu la sortie de crise avec des moins en moins de nouvelles demandes d'asiles. À la suite des évènements de 2015, avec une crise puis une sortie de crise pour les campements parisiens, une fin de la crise en termes de demandes d'asiles n'est toujours pas perceptible, puisque les chiffres continuent d'augmenter. De plus, la sortie de crise en termes

de demandes d'asile apparaît très lointaine, notamment au vu des contextes géopolitiques actuellement particulièrement complexes des régions d'origine des migrants.

1.3.2 La gestion de cette même crise dans un autre pays européen : l'Allemagne

La France n'est pas le seul pays d'Europe à avoir dû faire face à une augmentation de la demande d'asile. Pour mieux comprendre la crise en France, il est intéressant de regarder la manière dont ces évènements ont été vécus chez nos voisins européens. Dès 2015, l'Allemagne s'est montrée beaucoup plus volontaire et accueillante que la plupart des pays européens. En effet, Angela Merkel annonça vouloir accueillir 800 000 migrants alors qu'une grande partie de l'opinion publique et la plupart des politiques des autres pays européens étaient très réticents à accueillir. Cet écart entre l'ambition et l'accueil allemands et la défiance des autres pays peut s'expliquer par une situation économique très particulière en Europe. L'Allemagne affiche un taux de chômage particulièrement bas (4,2 % de chômeurs en 2015 dans la population active contre 9,1 % dans l'UE des 28 et 10,5 % dans la zone euro). D'autre part, l'Allemagne a des motivations éthiques et humanistes liées à son passé douloureux, au traumatisme de la Seconde Guerre mondiale et aux atrocités du nazisme. Enfin, la migration peut être une aubaine pour l'Allemagne afin d'éviter un déclin démographique qui aurait de lourdes conséquences sur le financement de son système de retraite et sur le dynamisme de son économie.

Cependant, au-delà de ces explications, force est de constater que l'accueil des migrants par l'Allemagne est sans commune mesure avec d'autres pays européens, notamment par rapport à la France. Ainsi, selon Eurostat, sur les 1 260 000 primo demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2016, plus de la moitié (745 000) ont fait leur demande d'asile en 2016 en Allemagne. Sur la période 2008-2017, sur les 5 millions de primo demandeurs dans l'UE, 1,7 millions faisaient la demande en Allemagne soit un tiers. On peut, à juste titre, nuancer ces chiffres absolus en objectant qu'il serait plus judicieux de comparer ces chiffres à la population allemande. Mais même rapporté à sa population (la plus importante d'Europe avec 82 millions d'habitants), l'Allemagne reste cinquième en termes d'accueil de demandeurs d'asile en 2015 avec 5,4 demandeurs d'asile accueillis pour 1000 habitants derrière la Hongrie, la Suède, l'Autriche et la Finlande. Pour comparaison, la France a accueilli 84 000 primo demandeurs d'asile en 2016 soit 1,4 demandeurs pour 1000 français. Si les contextes politiques et économiques étaient différents dans ces deux grands pays européens, les ordres de grandeur interpellent.

La répartition des migrants en Europe a toujours été conflictuelle. Les propositions de Jean-Claude Juncker, président de la commission européenne, de répartir les migrants dans les pays de l'espace Schengen selon des quotas à la mi-2015, avaient créé beaucoup de controverses et d'opposition. En particulier, les pays de l'Est très hostiles à l'accueil de migrants, avec en tête la Hongrie, avaient vivement contesté ces propositions. Lors du conseil de l'Union européenne de septembre 2015, les ministres de l'Intérieur des États membres de l'espace Schengen ont tout de

même voté à la majorité qualifiée la répartition de 120 000 demandeurs d'asiles syriens, irakiens et érythréens arrivés dans le dernier mois en Europe, malgré un vote contre de la Hongrie, de la République tchèque, de la Roumanie et de la Slovaquie. Cependant, en 2017, la Commission européenne admet que la politique de répartition des demandeurs d'asile a été un échec et que seulement 25 % de l'objectif de relocalisation a été atteint. Les politiques publiques françaises concernant une répartition des migrants en dehors de l'Île-de-France sont peu nombreuses et peu mises en pratique. En revanche, l'Allemagne a réussi à mettre en place un système de répartition des demandeurs d'asile efficace. Nous y reviendrons dans la troisième partie lorsque nous parlerons de la territorialisation de la demande d'asile.

1.4 Quelles structures aujourd'hui pour quels besoins?

1.4.1 Fonctionnement du DNA actuel

La forte augmentation du nombre de migrants arrivant en 2015 a créé une situation complexe qui a poussé à transformer le dispositif d'accueil. Aujourd'hui, le parcours d'un migrant arrivant en France est organisé selon le schéma de la figure 1.9. Ce schéma a été réalisé notamment par la connaissance acquise suite aux entretiens réalisés avec les différents acteurs. Les différences entre les centres d'hébergement, ainsi que la signification de leur acronyme, sont détaillées dans le tableau 1.1.

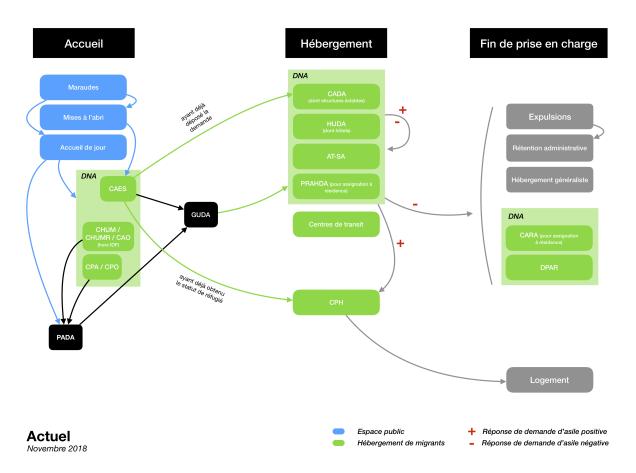


FIGURE 1.9 – Schéma simplifié du parcours d'hébergement actuel en France selon les situations administratives, réalisé suite aux entretiens menés

Type d'hébergement	Description	Financement & coût par personne et par jour
CPA : centre de premier accueil	Accueil et examen de situation administrative puis réorientation vers d'autres hébergements (fermés début 2018).	BOP 177 ² et Ville de Paris / 47€
CAES: Centre d'accueil et d'examen de situation administrative	Hébergement temporaire pour personnes migrantes, avec une aide aux démarches administratives, puis réorientation rapide vers des hébergements adaptés à la situa- tion administrative. Remplacent les CPA.	BOP 303 ¹ / 25 €
CHUM: Centre d'hé- bergement d'urgence pour migrants	Hébergement francilien temporaire des migrants pour faire le point sur leur si- tuation et les orienter vers les dispositifs les plus adaptés à leur situation. Souvent pour personnes issues des campements.	BOP 177 ² / 30 à 60 €
CAO: Centre d'accueil et d'orientation	Idem CHUM mais hors Île-de-France.	BOP 303 ¹ / 24 €
CADA: Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.	Hébergement et accompagnement des de- mandeurs d'asile en procédure normale uniquement.	BOP 303¹ / 19,50 €
HUDA : Hébergement d'urgence pour deman- deurs d'asile	Hébergement et accompagnement des de- mandeurs d'asile. Public prioritaire : pro- cédures accélérées.	BOP 303 ¹ / 17€
AT-SA : Accueil temporaire service de l'asile	Hébergement et accompagnement des de- mandeurs d'asile. Public prioritaire : pro- cédures accélérées.	BOP 303¹ / 15,65 €
PRAHDA: Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile	Accueil et accompagnement mélangé de demandeurs d'asile en attente d'enregistrement, en cours de procédure, et dublinés assignés à résidence.	BOP 303 ¹ / 15€
DPAR / CARA : Dispositif de préparation au retour / Centre d'aide au retour accompagné	Personnes assignées à résidence sous OQTF ou décision de transfert Dublin.	BOP 303¹ / 24€
CPH: centre provisoire d'hébergement	Accueil et accompagnement de personnes réfugiées et bénéficiaires d'une protection internationale.	BOP 104 ³ / 25€

Table 1.1 – Différents types d'hébergement pour personnes migrantes en France $[4,\,11,\,17]$

 $^{^{1}\}mathrm{Programme}$ 303 du budget, Ministère de l'Intérieur, « Immigration et Asile ».

²Programme 177 du budget, DGCS, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des

personnes vulnérables », géré en Île-de-France par la DRIHL.

³Programme 104 du budget, DGCS, « Intégration et accès à la nationalité française », géré en Île-de-France par la DRIHL.

En théorie, un migrant arrivant en France, et souhaitant déposer une demande d'asile, va suivre le parcours suivant. En arrivant à Paris, il va tout d'abord se retrouver dans des campements sur la voie publique. Des maraudes et des opérations de mise à l'abri vont permettre de le diriger vers un accueil de jour, un CAES ou un CHUM. Dans ces centres, il va pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire en fonction des places disponibles, et être orienté pour commencer sa démarche de demande d'asile.

La démarche nécessaire pour effectuer la demande d'asile est la suivante : joindre par téléphone un numéro tenu par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour prendre un rendez-vous dans une PADA. Une fois ce rendez-vous passé, les services de l'État ont un délai légal de trois jours au maximum pour donner rendez-vous dans un GUDA à la personne migrante. Jusqu'à l'obtention de ces rendez-vous en GUDA, les migrants restent soit dans les CAES ou peuvent être hébergés en CHUM, ou enfin dans l'espace public parisien en cas de manque de places. Dans le cas des CAES, il n'y a pas de passage en PADA car l'aide administrative a déjà été fournie dans le centre [43]. Après leur rendez-vous au GUDA, qui permet de rencontrer les services de l'OFII et de la préfecture, les migrants sont officiellement demandeur d'asile et peuvent donc bénéficier d'une place, s'il y en a, dans l'une des structures d'hébergement pour demandeur d'asile, CADA, HUDA, CAO ou AT-SA. Ils sont hébergés dans ces centres pendant que leur demande d'asile est instruite, qui dure en moyenne neuf mois, période pendant laquelle ils peuvent être convoqués à différents rendez-vous avec l'OFII. Si l'asile leur est octroyé, ils transitent par un CPH avant d'obtenir un logement pérenne. Si leur demande d'asile est refusée, ils doivent quitter le territoire par l'intermédiaire de structures spécifiques que sont les DPAR ou des CARA.

1.4.2 Un dispositif qui ne répond encore que partiellement au besoin

Le parc d'hébergement pour accueillir les personnes migrantes s'est largement agrandi depuis 2015, comme nous pouvons le voir sur le tableau 1.2. Il est visible d'une part que le nombre de places pour demandeurs d'asiles (CADA, HUDA, AT-SA, PRAHDA) a augmenté. D'autre part, des dispositifs permettant d'accueillir des personnes aux profils variés (CHUM et CAO) se sont développés de manière conséquente.

	2015	2016	2017	2018 (prev)
CADA	28 104	37 296	40 450	42 450
HUDA	12 246	10 836	18 514	21 014
AT-SA	3 545	6 013	5 776	5 776
PRAHDA	0	0	5 351	5 351
CAO	0	10 000 (env)	10 130	7 930
CHUM	0	10 000	10 000	9 300
CAES	0	0	0	2 200
Total	43 895	74 145	90 221	94 021

Table 1.2 – Évolution du nombre de places d'hébergement pour migrants en France [8]

Cependant, malgré ces progrès importants, cela ne suffit aujourd'hui pas à répondre aux besoins, et notamment en Île-de-France où l'offre est loin d'être adaptée à la demande. Les figures 1.10 et 1.11 montrent le nombre de places disponibles dans chaque région pour respectivement l'hébergement des demandeurs d'asile seulement, et l'hébergement pour les migrants de manière plus générale avec les structures d'urgence. On peut observer que l'offre d'hébergement pour les demandeurs d'asiles en Île-de-France est loin d'être dimensionnée en bonne proportion par rapport à la demande. On peut également observer que ce déficit a en partie été comblé par des places en hébergement d'urgence pour les migrants (CHUM et CAO). Les CHUM sont une spécificité francilienne et participent à pallier le manque de place. Cependant, ils contribuent également à complexifier le dispositif.

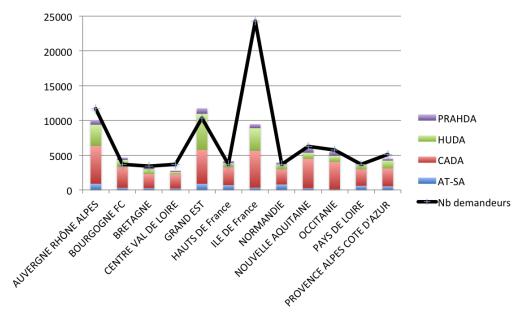


FIGURE 1.10 – Nombre de places d'hébergement pour demandeurs d'asile et nombre de demandeurs d'asiles en 2017 par régions [8]

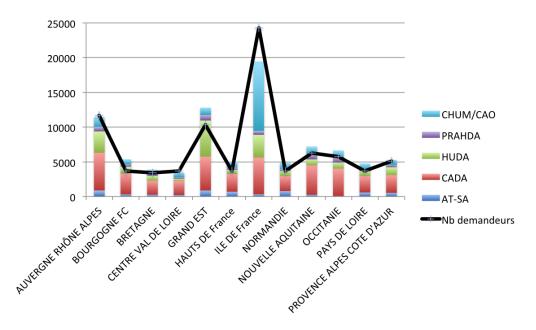


FIGURE 1.11 – Nombre de places d'hébergement pour migrants et nombre de demandeurs d'asiles en 2017 par régions [8]

Ce dispositif a ainsi beaucoup évolué depuis les dernières années, notamment pour faire face à la crise dans les rues de Paris en 2015. Apportées par l'urgence de la situation, ces évolutions successives ont apporté une complexité certaine au système, qu'elle soit voulue ou non. Il s'agit donc de savoir désormais quels sont les dysfonctionnements du système d'hébergement et de logement en France, et comment adapter ce dispositif d'accueil.

Chapitre 2

Dispositif actuel : dysfonctionnements, analyse et solutions envisagées

Le dispositif actuel se caractérise par une catégorisation des personnes : les demandeurs d'asile, les personnes ayant acquis le statut de réfugié, et les personnes en situation irrégulière (c'est-à-dire les personnes déboutées ou dublinées). Nous avons donc choisi de séparer ce chapitre selon ces « catégories », par seul souci de clarté. Nous commencerons donc par évoquer les problèmes relatifs au dispositif d'accueil dans son ensemble et les solutions pensées par les acteurs rencontrés, puis nous ferons de même pour les demandeurs d'asile, les personnes ayant obtenu le statut de réfugié, et enfin les personnes en situation irrégulière.

2.1 Identification et analyse des problèmes généraux

2.1.1 Un manque de places au sein du DNA

Le manque de places au sein du DNA est un des premiers dysfonctionnements relevés par les différents acteurs. Ce manque est le résultat de problématiques qui concernent l'hébergement d'une part, et le logement d'autre part.

Les difficultés à augmenter le nombre de places d'hébergements peuvent avoir des causes structurelles et politiques. Tout d'abord, les territoires tels que l'Île-de-France sont déjà saturés en termes de construction. Une solution avancée pourrait être la mobilisation du bâti non occupé, mais la nature de ces lieux non occupés la rend difficile à mettre en place. Par exemple, une partie de ce bâti non occupé sont des appartements ou maisons dont les propriétaires sont décédés et pour lesquels aucun héritier ne s'est déclaré. Cependant, en France, le droit de propriété prime sur le droit au logement, et la Constitution requiert un délai de trente ans avant de pouvoir réquisitionner les lieux en cas d'inoccupation, ce qui bloque l'utilisation de ce bâti vide. Le manque de places d'hébergement au sein du DNA oblige les acteurs à avoir recours à des hôtels privés pour l'hébergement d'urgence. Il s'agit d'une solution coûteuse de court terme qui a pour conséquence de ne pas mettre en place de mesures visant à augmenter le nombre de places du dispositif. Ceci illustre d'ailleurs la complexité de la situation, dont les verrous

ne relèvent pas seulement d'une difficulté à trouver des solutions, mais plutôt de la dimension politique de la mise en place de solutions de long terme.

D'autre part, ce problème est également la conséquence des difficultés d'accès au logement. En effet, comme les personnes ont du mal à accéder à un logement, elles restent plus long-temps dans le DNA, ce qui augmente la demande de places d'hébergements. L'Île-de-France est un territoire qui cristallise particulièrement cette problématique. Tout d'abord, la nature de l'occupation de l'immobilier, avec un accroissement de l'habitat partiel, est un facteur de complication de la situation du logement en Île-de-France, qui de fait se répercute sur l'offre de logement et notamment de logement social. En effet, comme nous l'a rappelé la DIHAL, l'émergence des plateformes de location saisonnière telles que « Airbnb » ont des répercussions néfastes sur l'offre de logement : pour un propriétaire d'un T2 parisien, il y a davantage d'intérêt à le louer à la nuit via ce type de plateformes que de le mettre en location au mois. Par ailleurs, l'éclatement du modèle familial peut aussi être considéré comme un facteur d'aggravation de la situation, du fait du nombre accru de ménages occupant au moins deux logements. D'autres phénomènes non spécifiques aggravent cette situation, parmi lesquels une urbanisation croissante.

2.1.2 Une trop faible coordination entre les départements franciliens

La complexité de la situation francilienne sur l'hébergement et le logement des personnes vulnérables est compliquée par les différends politiques des départements d'Île-de-France, qui détiennent notamment les compétences relatives aux aides sociales. Certains acteurs institutionnels ont soulevé l'importance de « mettre les huit conseils généraux autour de la table » en vue d'harmoniser davantage les politiques mises en œuvre.

2.1.3 Une trop forte concentration de la demande en Île-de-France

Bien que non spécifique à l'Île-de-France, l'une des caractéristiques de cette région est la concentration importante de primo-arrivants. Or, nombreux ont été les échanges lors desquels la nécessité de territorialiser l'accueil a été évoquée comme étant une solution intéressante pour fluidifier le dispositif francilien.

Des freins à cette territorialisation existent à plusieurs niveaux. Du point de vue des migrants tout d'abord, à partir du moment où leur demande d'asile est effectuée en Île-de-France, il est ensuite très compliqué de les motiver à partir de la région parisienne. En effet, le délai d'obtention du statut de réfugié est suffisamment long pour permettre aux familles de s'implanter sur le territoire francilien et de créer des liens. Comme le soulignent certaines associations, il semble également naturel que les personnes ne souhaitent tout simplement pas repartir après s'être enfin établies dans un lieu fixe pendant plusieurs mois. Certains acteurs rencontrés évoquent la possibilité d'orienter les personnes dès le dépôt de leur demande d'asile, et ce de manière accompagnée : communiquer sur les opportunités tant en termes d'hébergement que d'emploi hors Île-de-France, et proposer des parcours adaptés à ces personnes. La FAS (Fédération des

acteurs de la solidarité) estimait qu'il pouvait être intéressant de proposer aux personnes de faire des vœux de parcours, par régions et non pas par agglomérations. Cependant, certains de nos interlocuteurs, institutionnels comme associatifs, se sont rejoints pour affirmer qu'il pouvait s'avérer nécessaire d'aller jusqu'à des mesures directives, notamment si une proposition hors du territoire francilien aurait été refusée.

Sur un modèle semblable à la clé de Königstein allemande (c.f. section 3.1.2), la Loi Asile et Immigration prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2019, la mise en place d'un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés. Il « fixe la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région ainsi que la répartition des lieux d'hébergement qui leur sont destinés ». Et « lorsque la part des demandeurs d'asile résidant dans une région excède la part fixée pour cette région par le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et les capacités d'accueil de cette région, le demandeur d'asile peut être orienté vers une autre région, où il est tenu de résider le temps de l'examen de sa demande d'asile » [36]. Ce schéma vise également à uniformiser les catégories d'hébergement pour harmoniser le dispositif à l'échelle nationale.

Bien qu'il semblerait que l'État ait répondu à la demande de certains acteurs de territorialiser davantage l'accueil, certains de nos interlocuteurs n'ont pas caché la vigilance avec laquelle ils allaient observer la mise en œuvre de ce dispositif dans les prochains mois.

Lors de certains de nos entretiens, auprès d'acteurs institutionnels comme associatifs, développer l'accueil le long des routes migratoires menant jusqu'à Paris est apparu comme une question à approfondir. Ainsi, afin de soulager la région francilienne de la pression des demandes d'asile, il serait question de placer des CAES le long des routes migratoires françaises. De ce fait, le but serait notamment d'atteindre en dehors de l'Île-de-France les migrants ayant déjà déposé leur demande d'asile dans un autre pays européen, et qui iraient en direction de Paris pour en déposer une nouvelle, cette fois en France. Cela nécessiterait d'avoir une vision plus précise des routes migratoires empruntées par les migrants.

2.2 Problèmes spécifiques aux primo-arrivants

Depuis mai 2018, la prise d'un premier rendez-vous pour déposer la demande d'asile se fait via une plateforme téléphonique. Les avis des acteurs sont mitigés sur cette question. En effet, bien que ce dispositif ait permis de supprimer les files d'attente devant les préfectures, il paraît compliqué d'établir un bilan sur l'impact de la mise en place de cette plateforme. Des associations interrogées ont fait part de leur scepticisme quant à la transparence de ce dispositif. Puisqu' « aucune information sur le nombre d'appels » reçus n'est disponible, certaines se questionnent sur la volonté « d'invisibiliser les migrants ». Si tel n'est pas le cas, elles estiment urgent de créer un outil qui permettrait de comptabiliser le nombre d'appels et d'évaluer le taux d'appels traités.

Par ailleurs, comme l'a évoqué notre interlocutrice de l'Accueil de Jour pour familles Henri IV, il s'agit désormais d'un traitement impersonnel des demandes. Cela peut être perçu comme créant des injustices dans la mesure où une personne qui appelle pour la première fois peut voir sa demande traitée directement, tandis qu'une autre peut n'être reçue sur la plateforme qu'au bout de nombreuses tentatives.

De manière plus générale, de nombreux acteurs associatifs ont souligné le manque de coordination entre l'OFII et les gestionnaires de l'hébergement. Cette plateforme en est la preuve, puisque les personnes refusées sur la plateforme circulent d'accueil de jour en accueil de jour, empêchant ainsi les « nouveaux » primo-arrivants d'en bénéficier.

De manière générale, des problèmes évoqués se retrouvent tant pour les demandeurs d'asile que pour les réfugiés ou les personnes en situation irrégulière. C'est le cas notamment du manque d'accompagnement ou d'intégration des personnes. Cependant, étant données les situations différentes selon les statuts, nous évoquons ces points dans les parties qui suivent.

2.3 Problèmes spécifiques aux demandeurs d'asile

Commençons tout d'abord par rappeler les droits des demandeurs d'asile et de leur famille : le droit du maintien sur le territoire tant que la demande est en cours d'instruction ; une aide financière, l'ADA, qui peut être supprimée après avoir refusé un hébergement proposé par l'OFII; l'accès à la scolarité pour les enfants entre six et seize ans ; l'accès aux soins ; et enfin un hébergement [28]. C'est sur ce dernier droit que nous allons notamment nous attarder, et regarder quels problèmes impactent le demandeur d'asile dans la satisfaction de ce droit.

2.3.1 Une forte complexité du DNA

Le DNA a évolué dans l'urgence et s'est complexifié depuis le début de la crise de 2015. Il en a découlé une construction du DNA non sans redondances, lacunes et complexités. Il faut désormais penser la structuration du parcours migratoire, de l'arrivée sur le territoire francilien au départ des structures d'hébergement. Comme le relèvent certains acteurs, il ne s'agit pas d'un dysfonctionnement global du système mais plutôt une nécessité d'amélioration de celui-ci.

À première vue, ce qui choque dans le DNA, est le nombre de dispositifs (plus d'une douzaine) alors qu'il n'existe que trois situations administratives différentes (demandeur d'asile, réfugié, personne en situation irrégulière). De plus, la différentiation des prestations proposées entre des dispositifs qui accueillent des personnes migrantes avec un statut administratif identique (nombre de repas par jour, suivi administratif...) ne paraît pas justifiée, étant donné que la répartition dans un type de structure ou un autre n'est basée que sur le nombre de places disponibles. Deux personnes migrantes avec la même situation administrative peuvent ainsi se retrouver dans des structures bien différentes avec des prestations plus ou moins confortables.

Ces structures ont été créées les unes après les autres dans le but de répondre à l'urgence, aux flux importants, ainsi qu'aux différentes situations se présentant sur le territoire (Calais, Île-de-France...). Le manque de réflexion globale et de vision sur le long-terme a été critiquée par nombre d'acteurs, étatiques ou de la société civile. Il est nécessaire de rationaliser ces dispositifs, et d'harmoniser les prestations afin d'assurer l'égalité territoriale et une meilleure gestion des demandeurs d'asile.

De plus, le nombre d'acteurs concernés, ne serait-ce qu'en termes institutionnels, parait très important. Ainsi, sur le seul sujet de l'hébergement des migrants sont concernés, à une échelle nationale : le Ministère de l'Intérieur, le Ministère du Logement, la DIHAL et la DIAIR. La pertinence de plusieurs délégations et acteurs interministériels n'est pas démontrée, et ajoute à la complexité du dispositif, surtout quand leurs prérogatives respectives sont mal identifiées.

Le nombre de ces dispositifs va se réduire, à commencer par la transformation des places de CHUM en 7 800 places d'HUDA et 1 500 places de CPH au 1er janvier 2019. Le nombre de places au sein du DNA restera donc le même, mais les places de CHUM (hébergement d'urgence destiné à des publics variés) seront transformées en places pour des publics spécifiques, demandeurs d'asile ou réfugiés.

Les sommes allouées à ces centres vont donc évoluer, avec les prestations associées vouées à diminuer dans un contexte de restriction budgétaire. La situation de l'Île-de-France reste cependant particulière, à cause de ses coûts élevés. Ainsi, les budgets de financement des dispositifs sont décidés nationalement et ne prennent parfois pas compte de ce décalage budgétaire, où le foncier impacte fortement le prix des hébergements franciliens. Une personne sur deux sur l'espace public parisien est une personne migrante (demandeur d'asile, réfugié, en situation irrégulière...) [34]. Il est donc important de prendre en compte ces problématiques pour réduire le nombre de personnes dormant dans la rue.

Cette réduction de dispositifs, préconisée par l'État, afin d'en faire des hébergements spécialisés selon les statuts administratifs n'est pas dérangeant à première vue selon certaines associations interrogées. En effet, cela leur permet d'avoir une vision pérenne et de mieux connaître leur public, et donc d'améliorer leur accompagnement. Il ne devrait ainsi rester qu'un unique type d'hébergement pour chaque situation administrative : demandeur d'asile, réfugié, dubliné. D'un autre côté, la durée des contrats passés avec les gestionnaires des centres d'hébergement, de dix-huit mois, ne permettent pas d'embaucher, de former et d'investir dans le foncier de manière optimale sur le long-terme par manque de visibilité. Ils restent conscients que la demande principale à laquelle ils répondent est celle de l'urgence.

Néanmoins, bien que les acteurs interrogés s'accordent à dire qu'il est urgent de simplifier le système afin d'avoir une meilleure visibilité sur les types d'hébergement, il existe un dissensus sur la manière de parvenir à cette simplification, notamment sur le fait d'aller vers plus de conditionnalité de l'accueil ou non. Cette « simplification » du DNA semble d'ailleurs avoir

pour principal objectif d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou des personnes régularisées, mais semble également fermer les yeux sur les personnes déboutées. Ceci pose donc la question de la prise en charge, in fine, de ces personnes dites « ni-ni » car ni expulsables, ni régularisables, mais qui sont pourtant bel et bien présentes sur le territoire national. Selon certaines associations, un traitement par catégorie est humainement contestable puisque le simple fait de se trouver en situation vulnérable devrait être une condition suffisante pour bénéficier de conditions d'accueil particulières.

Les PADA sont gérées par des associations alors que les GUDA accueillent des services préfectoraux et de l'OFII. Les entretiens effectués dans les PADA ne sont donc que purement déclaratifs. C'est aux PADA que les personnes migrantes reçoivent des informations sur l'asile, remplissent un formulaire de demande d'asile, sont prises en photo et reçoivent une convocation au GUDA. Les CAES permettant un hébergement de courte durée avant le passage en GUDA (sans utilité d'aller en PADA), ils restent la solution à privilégier avant d'aller en hébergement spécialisé par statut administratif.

La principale difficulté de ces transformations reste la gestion humaine : comment expliquer à une personne migrante que, du jour au lendemain, elle passera de trois à un repas par jour. La problématique est similaire pour les personnes qui se verront signifier une fin de prise en charge au 1er janvier 2019 à cause de ces transformations de dispositifs, car ils ne correspondront pas au nouveau statut administratif choisi. Ainsi, si tous les publics migrants étaient acceptés dans les CHUM, seuls les demandeurs d'asile pourront rester dans ce qui va devenir des CAO. Les dublinés et les réfugiés devant ainsi partir de ce centre-ci.

Cette rationalisation, en plus de l'augmentation du nombre de places, permettra de limiter la surpopulation hôtelière. Ce recours à l'hébergement en hôtels est aussi critiqué, à cause de son coût et du moins bon suivi des publics. Ainsi, les hôtels sont répartis sur tout le territoire francilien et les associations doivent beaucoup se déplacer. De plus, les personnes migrantes peuvent quitter leur hôtel sans notice aux travailleurs sociaux, qui leur fait perdre tout le suivi réalisé jusqu'à présent.

2.3.2 Des difficultés notables de l'OFII

Il est important de noter que le manque structurel d'habitations sur le territoire francilien est un frein pour que l'OFII propose des hébergements à chaque sollicitation. De plus, l'OFII n'aurait apparemment pas une vision globale des hébergements disponibles en Île-de-France, notamment à cause de leur système d'information qui serait défaillant. Pour ces deux raisons, l'OFII n'est pas toujours en capacité de proposer un hébergement après le passage au GUDA. Malheureusement, nous n'avons pas pu les rencontrer malgré plusieurs relances, et nous n'avons donc pas pu approfondir le fonctionnement de leur système d'information et d'attribution d'hébergements.

D'ailleurs, l'OFII et la DGEF ont remporté un appel à projet ministériel pour la modernisation de leur système d'information sur le parcours migrants [38]. Il est opportun que l'OFII et la DGEF profitent de cette refonte pour discuter avec l'ensemble des parties prenantes de la gestion des migrants (associations, préfectures, ministères, délégations interministérielles...). Le but serait de consulter l'ensemble des acteurs et leurs besoins afin d'avoir une vision claire sur le parcours global de chaque migrant et sa situation administrative actuelle. Une option pourrait être prévue pour avoir un partage d'informations entre acteurs, avec par exemple une fiche unique de la personne suivie, où différentes informations s'affichent suivant l'acteur qui la consulte. De plus, un accès par le migrant sur sa fiche pourrait être pensé, pour par exemple voir où en est sa demande d'asile.

D'un autre côté, suite aux longues lignes d'attentes devant les accueils de jour migrants dans le but d'obtenir un rendez-vous à la PADA (pour pouvoir effectuer une demande d'asile), l'OFII a mis en place un numéro téléphonique pour que les personnes migrantes puissent prendre rendez-vous pour le lendemain uniquement. Chaque jour, quatre-vingts créneaux en PADA sont disponibles pour le jour suivant l'appel.

Avant le numéro, ils devaient se présenter en accueil de jour et faire la queue dehors. Depuis, un délai de trois jours au maximum a été instauré entre le passage en PADA et en GUDA. Ce délai est respecté. Mais le temps total, entre l'arrivée dans l'espace public parisien et le passage en GUDA ne change pas. Le temps d'attente s'est juste déplacé : il est désormais plus long pour avoir un rendez-vous en PADA. Cette difficulté d'accès aux PADA est problématique car elle fait patienter les migrants sans hébergement ni ressources. La seule solution semble être ainsi les accueils de jours et les CAES.

Aussi, cette plateforme téléphonique participe à une « dépersonnalisation » de l'accueil, du fait que c'est par téléphone, et constitue une sorte d'injustice. En effet, une personne peut voir son appel reçu lors de sa première tentative d'appel tandis qu'une autre peut attendre pendant plusieurs semaines avant que son appel soit reçu, sur le simple fait du hasard.

De plus, l'OFII ne communique pas le nombre d'appels non décrochés, contrairement au Samusocial. Comme signalé précédemment, les associations regrettent de ce fait une invisibilisation des personnes migrantes. Dans un souci de transparence, il faudrait révéler ce nombre d'appels refusés. L'OFII, entreprenant actuellement la refonte de son système d'information, pourrait profiter de cette opportunité pour effectuer un meilleur recensement de ces appels si c'est la technique qui empêche le dénombrement de ces appels non répondus.

Il existe un point positif à valoriser : dans les situations les plus urgentes, l'OFII autorise Emmaüs Solidarité, gérant de l'accueil de jour Henri IV, à faire des demandes par mail. De plus, l'association reconnait que les temps d'attente globaux se sont accélérés avec le téléphone : au lieu de plusieurs mois, il s'agit désormais d'un ordre de grandeur de deux semaines.

L'OFII possédait originellement un numéro gratuit mais a décidé de le changer car la majorité des personnes appelant ce numéro ne pouvaient pas y accéder à cause du modèle d'affaires des opérateurs. En effet, certains opérateurs, n'acceptent pas les appels vers des numéros gratuits. C'est pourquoi l'office a mis en place un numéro d'appel dit standard : pour le coût d'un appel local, c.-à-d. gratuit pour les personnes ayant un forfait téléphonique et à 6 centimes d'euro la minute pour celles n'en ayant pas. Étant donné les contraintes posées par les opérateurs, la solution proposée semble satisfaisante.

Se procurer un téléphone mobile et un numéro associé ne semblent pas être un problème pour les populations migrantes. Cependant, le numéro de l'OFII pour demander un rendezvous en PADA est payant. À six centimes d'euro la minute, le prix ne parait à première vue pas excessif. Cependant, les personnes migrantes attendent en moyenne deux semaines avant de pouvoir obtenir un rendez-vous, et doivent continuer à appeler le numéro payant durant ce délai.

2.3.3 Le rôle important des travailleurs sociaux dans la préparation de l'après

La possibilité de refus de la demande doit être expliquée à la personne migrante pour la préparer. Il faudrait aussi que les centres fassent de la pédagogie dans la mobilité : Paris n'est pas la seule solution et ils seront peut-être amené à aller en région et cela peut être mieux pour eux. Le travailleur social vit parfois comme un échec si la personne est déboutée mais leur travail restera bénéfique peu importe l'issue du verdict.

Il est important que les travailleurs sociaux préviennent les réfugiés qu'ils sortiront un jour du dispositif, que l'obtention du statut soit acceptée ou non. Certains n'ont pas la connaissance qu'il faut payer pour être logé en France. Son expérience dans les pays du Sud, où la plupart des personnes vivent chez leur famille, puis dans les centres d'hébergement gratuits, n'aident pas à la compréhension de la situation occidentale. De plus, les personnes migrantes ne sont pas forcément conscience du manque de logements en Île-de-France et font parfois des demandes irréalistes. C'est aux travailleurs sociaux, en partie, d'expliquer la réalité de la situation des logements franciliens.

L'État et les centres d'hébergement ont une responsabilité collective, au bénéfice de la personne migrante, de susciter l'envie d'aller dans d'autres départements et régions de France. Cet aspect pourrait faire partie d'une campagne nationale, à destination de tous les citoyens français et qui pourrait revaloriser l'ensemble des départements français qui se dépeuplent. Il s'agirait ainsi d'améliorer la cohésion du territoire français, et de promouvoir d'autres espaces que la métropole parisienne.

Quand une personne vient d'obtenir le statut de réfugié, il est important qu'il intègre le mode de vie et la culture française. Cette intégration se fait aujourd'hui notamment via le

contrat d'intégration républicaine (CIR), mais les travailleurs sociaux ont un rôle à jouer en amont, pour préparer les futurs réfugiés à cette phase intégration.

2.3.4 Des initiatives citoyennes intéressantes

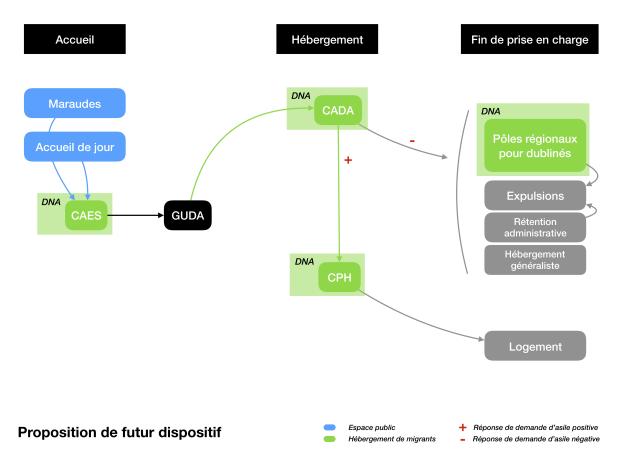
A la marge, les initiatives citoyennes peuvent être développées même si, pour des questions de suivi et de responsabilités, ne semblent pas les plus optimales. Pour plusieurs acteurs, cela reste une prérogative de l'État et cela permet de garder une continuité dans le temps ainsi qu'une égalité de traitement sur le territoire (avec les mêmes prestations).

La pair-aidance, ou le principe de faire appel à des membres de la même communauté d'origine, offre aux migrants de nombreuses ressources : hébergement chez d'autres personnes, accès à un emploi, etc. Cependant, cela peut également avoir des effets pervers qu'il est important de souligner. Il ne faudrait pas enfermer les gens dans leur communauté, pour l'intégrer parmi les français lambda. Les personnes migrantes ont déjà assez peu de contacts avec la société civile française et ont besoin de réaliser davantage de connexions. De plus, à propos de la traduction ou de l'aide aux demandes d'asile, les personnes auraient tendance à écouter leur communauté au lieu des professionnels sociaux, ce qui cause parfois des refus de demande d'asile.

2.3.5 Une évolution possible du dispositif d'accueil et d'hébergement national

Le schéma en figure 2.1 représente, selon nous, la situation optimale à laquelle il faudra arriver dans un moyen-terme. Il est sensiblement différent de celui représentant la situation actuelle (voir figure 1.9 à la page 22). En effet, le but est de rationaliser les structures et dispositifs d'hébergement. Cela a pour avantage d'avoir une meilleure lisibilité et une meilleure efficacité. Comme évoqué précédemment, l'ensemble des acteurs s'accordaient à caractériser la complexité du système actuel, autant pour la personne migrante que pour les institutions et les associations. Si demain, une nouvelle crise migratoire était à venir, cette version simplifiée serait viable, avec la seule nécessité d'augmenter les places d'hébergement et de logement. La meilleure lisibilité de ce nouveau système permettra justement d'aborder les crises plus sereinement.

Nous nous plaçons dans l'hypothèse où les flux de demandeurs d'asile sur le territoire francilien ne seraient pas aussi tendus qu'actuellement, mais seraient tout de même importants avec un manque de places dans le DNA relativement faible par rapport à la situation actuelle. En effet, nous nous situons dans une situation future hypothétique, à long-terme, avec des stocks réduits grâce à une possible solution européenne et grâce à une répartition territorialisée des migrants (voir chapitre 3), et grâce à un plus grand nombre de places d'hébergements et de logements. Les maraudes seraient en effet toujours nécessaires afin d'accueillir les populations n'ayant pas la connaissance des CAES et des accueils de jour, ou pour connaître les raisons pour lesquelles ils ne souhaitent pas si rendre. Ainsi, cela permettrait à l'État de connaître la situa-



 $\label{eq:figure 2.1-Possible schéma du futur parcours d'hébergement des personnes migrantes selon leur situation administrative$

tion administrative des personnes situées sur l'espace public francilien. Pour les accueils de jour, nous pensons qu'ils seront toujours utiles pour faire un espace tampon entre l'espace public et le CAES, dans l'optique où le nombre de places disponibles dans ces derniers sera en flux tendu.

Ensuite, le CAES permet un premier hébergement au futur demandeur d'asile et un accompagnement administratif. Il permet à la personne migrante d'avoir un hébergement, d'être nourri et de pouvoir faire un bilan de sa situation sanitaire et sociale. Elle aura ensuite un rendez-vous au GUDA pour pouvoir déposer sa demande d'asile.

Une fois la demande d'asile déposée, la personne migrante ira directement en CADA qui sera l'unique dispositif d'accueil pour cette catégorie administrative. Il pourra être question de réserver certains CADA à destination de familles et enfants. Une fois qu'elle aura reçu la réponse de la part de l'OFII et aura effectué un recours si nécessaire, elle devra sortir du CADA. Si la réponse est positive, elle ira en CPH. Cela permettra à la personne désormais caractérisée comme réfugiée d'accéder à un hébergement tampon avant son accession au logement. Cela permettra également de commencer un suivi, la création d'un lien resserré entre la personne et l'administration et de lui expliquer comment se déroulera la suite de son parcours en France.

Si la réponse de sa demande d'asile est négative, suivant sa situation administrative, le débouté aura accès à différents hébergements. Si le débouté est un dubliné, il ira dans les centres régionaux qui permettront de désengorger les CADA et de mieux visualiser les situations administratives de chacun pour un meilleur suivi. Ces centres serviront à mieux savoir qui renvoyer vers un autre pays de l'Union Européenne, et également pour les personnes migrantes de pouvoir attendre le délai de six mois, nécessaire à un nouveau dépôt de demande d'asile, cette fois en France. Pour les autres déboutés, les personnes en voie d'expulsion seront mises en rétention administrative. Étant donnés les faibles taux de retour à la frontière, et les impossibilités physiques et éthiques qu'impose un taux de retour effectif à cent pour cent, l'hébergement généraliste continuera à être utilisé. Celui-ci est nécessaire afin que les personnes n'ayant pas reçu une réponse positive à leur demande d'asile ne se retrouvent pas à la rue. D'après la loi, il est en effet de leur rôle d'accueillir, sans condition, les personnes sans abri ou en détresse [5].

Enfin, la suppression des centres de rétention administrative ne paraît pas envisageable pour l'instant à cause de la réelle difficulté d'expulser les personnes migrantes ayant une obligation de quitter le territoire français.

2.4 Problèmes spécifiques aux réfugiés

2.4.1 Un accès au logement de droit commun complexe

Là encore, le contexte de crise du logement spécifique à l'Île-de-France complique un problème déjà complexe. Les personnes ayant obtenu l'asile entrent dans le droit commun et doivent donc, en théorie, quitter le DNA et possiblement déposer une demande de logement de droit commun, en l'occurrence de logement social. Le fait que le temps d'attente moyen d'obtention d'un logement social dans la région parisienne se situe entre six et dix ans [12] illustre le fait que la difficulté d'accès à un logement social ne concerne pas uniquement les personnes réfugiées. Ajouté à cela, le dispositif du logement est complexe et nécessite d'être bien informé. Compte tenu de la situation tout à fait particulière des réfugiés (parlent souvent peu le français, connaissent mal le système administratif français, sont souvent sans emploi et peu entourées par des personnes informées), un accompagnement ciblé de ces personnes semble indispensable.

Pourtant, nos entretiens mettent en évidence un manque avéré d'accompagnement des réfugiés au passage dans le droit commun. Associé à cela, il semblerait que le parc de logement social ne soit pas approprié au public des réfugiés : il s'agit majoritairement d'hommes isolés qui ont donc besoin d'un T1. Orienter ces personnes hors de l'Île-de-France pourrait être une solution pérenne. Cependant, pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment, les personnes se sont souvent implantées pendant la période de demande d'asile et il est difficile par la suite de les orienter ailleurs.

La situation peut sembler quelque peu verrouillée, mais de nombreux acteurs rencontrés ont souligné le fait que prioriser les actions sur l'accès à l'emploi et plus généralement sur l'intégration des personnes dès leur arrivée en France contribuerait in fine à faciliter l'accès au logement. En effet, il semblerait que si les personnes, au moment de leur entrée dans le droit commun, parlent le français, ont un emploi et connaissent le système, leur situation serait améliorée.

L'État a récemment apporté des réponses à cette relative inadéquation entre l'offre du parc de logements pour les réfugiés et la spécificité de la demande : 3 000 places supplémentaires en Centres Provisoires d'Hébergement ont été créées en 2018, et 2 000 places supplémentaires seront créées en 2019. Les CPH sont perçus comme un sas vers le logement social, et leur rôle de départ tend donc à s'inverser : ce ne sont plus les réfugiés les plus vulnérables qui sont prioritaires mais au contraire, ceux qui ont le plus de chances d'obtenir un logement social.

Enfin, la solution de développer l'accueil chez l'habitant a également souvent été évoquée tant par les acteurs institutionnels qu'associatifs. Bien que certaines associations craignent que l'État, en encourageant ce type d'initiatives citoyennes, veuille se déresponsabiliser de ses « prérogatives », il semblerait que ces initiatives citoyennes permettraient non seulement de faciliter l'hébergement, mais également de coupler cela à une meilleure intégration des personnes.

2.4.2 Une période de transition financièrement difficile

Le passage dans le droit commun ne se fait sans difficultés d'ordre financier. En effet, à l'obtention du statut de réfugié, les personnes ne peuvent plus bénéficier de l'allocation de demandeur d'asile (ADA) mais peuvent désormais toucher le revenu de solidarité active (RSA). Cependant, elles ne peuvent pas déposer leur demande de RSA avant l'obtention du statut. Le délai de traitement de cette demande pouvant aller jusqu'à trois mois, elles se retrouvent sans

revenu pendant le temps de traitement de leur demande RSA.

De plus, l'octroi du statut de réfugié étant souvent associé à la perte de droit de résider dans le DNA, les réfugiés perdent leur adresse, nécessaire pour déposer la demande de RSA. Bien que des associations proposent des services de domiciliation aux personnes, l'entrée dans le droit commun est souvent source de complication pour les personnes dans la mesure où les adresses de domiciliation proposées par les associations se trouvent souvent loin de leur lieu de vie.

Ajouté à cela le faible accompagnement des personnes pendant cette transition, on peut faire le constat que l'entrée dans le droit commun est finalement plutôt une source de complications que de soulagement.

En réponse à cela, les acteurs associatifs comme la FAS ont affirmé que si la demande de RSA pouvait être déposée en même temps que la demande d'asile (avec un mécanisme qui permettrait de déclencher le versement du RSA seulement dans le cas de l'obtention du statut de réfugié), serait une solution intéressante pour répondre à ce problème.

2.4.3 Les réfugiés, cible d'une politique d'intégration peu efficace

L'intégration est perçue comme centrale et devant être une priorité des pouvoirs publics par la quasi-totalité des acteurs rencontrés. Pourtant, nos entretiens auprès d'acteurs institutionnels nous ont éclairés quant à certaines incohérences des politiques d'intégration. En effet, un budget spécifique est alloué à l'intégration des personnes mais vise en priorité les personnes régularisées. Ce choix politique est perçu comme incohérent par bon nombre d'acteurs associatifs qui affirment que ne pas intégrer les personnes dès leur arrivée en France crée des « verrous » pour la suite de leur parcours. Sans intégration des demandeurs d'asile, ces derniers deviennent alors réfugiés quelques mois, voire quelques années après, alors qu'ils ne parlent parfois toujours pas le français et ne peuvent pas trouver un emploi alors même qu'ils sont régularisés. Certains acteurs institutionnels répondent à cela que les moyens insuffisants ne permettent pas une intégration des personnes dès leur arrivée; certains acteurs associatifs déplorent que bien que les moyens soient faibles, ils sont mal alloués. D'ailleurs, au choix de cibler l'intégration aux personnes réfugiées, certaines associations répondraient que les réfugiés ne sont même pas correctement accompagnés.

Ainsi, si les associations préconisent une intégration moins ciblée sur les détenteurs du statut de réfugié, elles demandent déjà un réel effort des acteurs étatiques d'intégrer les personnes régularisées, notamment au sein des CPH. Ceci pourrait notamment passer par davantage de professionnalisation des travailleurs sociaux au sein des structures. L'association Emmaüs-Solidarité propose également de s'inspirer du modèle d'intégration du centre humanitaire d'Ivry-sur-Seine, que nous avons eu l'occasion de visiter. En effet, ce centre intègre une école laïque et

obligatoire qui apprend progressivement aux élèves ce qu'est d'aller à l'école en France, quels droits et quelles obligations cela implique. De plus, ce centre offre des cours de français et différentes activités à heures fixes dispensées par des bénévoles. Cela permet notamment de transmettre l'importance du respect des horaires et promeut la vie en collectivité. Enfin, les personnes hébergées sont responsables de l'entretien de leur logement, ce qui est déjà un pas vers l'accès plus tard à un logement durable.

2.5 Problèmes spécifiques aux personnes en situation irrégulière

Le dispositif national d'accueil actuel ainsi que les projets de loi pour le transformer sont d'abord pensés pour accueillir des demandeurs d'asile. La deuxième préoccupation du DNA est d'intégrer ceux qui ont obtenu le statut de réfugiés pour les faire sortir rapidement du dispositif et qu'ils puissent se débrouiller seul dans le dispositif classique du droit commun. Cependant, les gouvernements successifs, prenant à la lettre la première partie de la phrase de Michel Rocard, pensent que « La France ne peut pas accueillir toute la misère du monde ». Le dispositif n'est donc nullement pensé pour les migrants en situation irrégulière. Certains acteurs du DNA n'ont pas hésité à nous dire que les déboutés du droit d'asile et les dublinés sont « l'angle mort de la politique d'intégration ». Il est déjà difficile d'accueillir les demandeurs d'asile puis les réfugiés qui en ont le droit grâce aux conventions internationales, l'administration ne doit pas dépenser son temps et son argent pour les migrants en situation irrégulière. Ce raisonnement paraît parfaitement logique de prime abord. En effet, choisir quelles sont les priorités pour un gouvernement est le propre de toute décision politique. De plus, cet argument est assez en accord avec l'opinion publique.

Néanmoins, la réalité est toujours beaucoup plus complexe. Si des hommes n'ont plus accès au dispositif et doivent en sortir d'une part, et n'ont pas non plus accès au droit commun et donc, à l'emploi et au logement d'autre part, ils sont toujours sur le territoire et peuvent poser problème. On peut alors envisager trois solutions. La première, celle préconisée par les hommes et femmes politiques hostiles à l'immigration, est de renvoyer les migrants hors de France. Cela est en fait plus difficile que ne voudrait le faire croire certains partis politiques et peu réalisé en pratique, nous verrons pourquoi dans la partie suivante. Les migrants en situation irrégulière, et que l'on ne peut pas régulariser, mais que l'on ne peut pas expulser, sont alors surnommées des « ni-ni », n'étant ni régularisables ni expulsables. La deuxième solution est passive et consiste à laisser ces personnes sur le territoire français sans aucun droits légal au logement et au travail. En pratique, cette solution provisoire et insatisfaisante est celle la plus « choisie » passivement, ou plutôt faute d'un choix réel des deux autres solutions, la passivité entraîne cet état de fait. La dernière solution qui peut parfois être la plus rationnelle et en phase avec la réalité est alors de régulariser certains « ni-ni » ou de créer des dispositifs de droits particulier comme le « Duldung » allemand. Cette solution peut être problématique politiquement ce qui amène certains dirigeants à l'adopter en communiquant le moins possible dessus.

2.5.1 Les déboutés du droit d'asile et les difficultés à renvoyer

Toute les demandes d'asile ne correspondent pas forcément à une situation d'extrême détresse comme décrite dans la convention de Genève. Certains migrants voient alors, après examen, leur demande d'asile refusée. On les appelle alors les déboutés du droit d'asile. C'est souvent le cas des migrants originaires de pays considérés comme peu risqués. Ainsi, si un Syrien ou un Afghan a beaucoup de chance de voir sa demande d'asile accepté, un Albanais, ou un ressortissant d'un autre des 16 pays d'origine sûre selon le droit français, la verra vraisemblablement refusée. Les déboutés sont alors des personnes en situation irrégulière car elles ne sont plus soumises au droit d'un demandeurs d'asile et n'ont pas non plus obtenu le statut de réfugié les permettant d'entrer dans le droit commun.

La politique actuelle est alors de les faire quitter la France. La plupart des déboutés reçoivent alors, suite à une décision du préfet, une obligation de quitter le territoire français
(OQTF). Le migrant irrégulier est alors tenu de quitter le territoire français par ses propres
moyens dans un délai de 30 jours, ou instantanément dans de plus rares cas [47]. Un recours est
cependant possible. Il est bien sûr illusoire d'espérer qu'en pratique des migrants qui ont tout
abandonné, effectué de très longs voyages et vécu des périodes très difficiles, décident d'euxmêmes de quitter la France suite à un simple acte administratif. L'État français doit alors,
s'il souhaite réellement que les migrants irréguliers quittent le territoire, organiser ce départ.
L'État est alors confronté à plusieurs obstacles pour organiser ce renvoi.

Il faut d'abord se donner les moyens humains, matériels et financiers pour pouvoir organiser une politique de renvoi. La plupart du temps les migrants en situation irrégulière sont difficiles à trouver sur le territoire. Faire des enquêtes pour retrouver les déboutés qui ont disparu coûterait beaucoup trop cher. En pratique, les migrants, même irréguliers, qui ne sont pas visibles ne posent pas de problème et ne sont pas recherchés. En revanche, les migrants visibles sur la voie publique, par exemple dans des camps, posent un problème d'ordre public. Après la mise à l'abri des personnes dans ces camps, les personnes déboutées ne peuvent pas être hébergées dans le dispositif classique ni logées dans le droit commun, il existe alors des centres d'hébergement temporaires avant de les renvoyer. Ces centres sont eux-aussi coûteux. L'État doit ensuite payer les billets d'avion de retour pour les renvoyer dans leurs pays d'origine.

Le deuxième problème auquel doit faire face un gouvernement ou une administration lors du renvoi de migrants est son image et les oppositions humanistes et favorables à l'accueil. Si une part grandissante de l'opinion publique est hostile aux migrants et souhaite leur renvoi, une autre part très importante trouve déplorable et inhumains de renvoyer des personnes qui ont vécu des horreurs vers la misère ou des pays instables. Cette population humaniste peut être aussi très indignée, active sur les réseaux sociaux ou en manifestation et virulente dans les médias. Des polémiques peuvent alors facilement voir le jour et mettre en difficulté des gouvernements, c'était par exemple le cas de l'affaire Leonarda qui avait fragilisé Manuel Valls et François Hollande. Certains opposants à la politique de renvoi des migrants n'hésitaient alors

pas à parler de « rafle » [37]. Les démocraties occidentales ne souhaitent d'ailleurs aujourd'hui plus assumer le renvoi d'une famille de migrants car cela est trop coûteux politiquement. Le gouvernement doit alors être extrêmement discret et prudent lorsqu'il renvoie des déboutés, ce qui complique le dispositif.

Cependant, un militant d'un parti très hostile aux migrants répondrait rapidement que les deux problèmes précédemment cités ne sont que des excuses. Le Rassemblement National pense par exemple que les gouvernements successifs ont été laxistes et démagogues, et qu'ils mentent aux Français. Si l'on voulait vraiment renvoyer les migrants, on le pourrait. Le premier problème est simplement un problème d'allocation de budget et d'organisation et le deuxième un problème de courage politique contre la démagogie et la réalité. Un modéré peut ensuite répondre à ce genre d'arguments que la situation est plus compliquée que ça et qu'il faut nuancer alors qu'un militant d'une gauche qui se veut humaniste n'hésitera pas à pointer du doigt l'inhumanité de telles politiques. On peut néanmoins dépasser ce débat simpliste, qui est d'ailleurs celui massivement présenté dans la plupart médias, pour discuter d'un troisième obstacle plus convaincant.

Pour pouvoir renvoyer une personne, il faut pouvoir la renvoyer quelque part. Un migrant en situation irrégulière a souvent une nationalité, la politique est alors de renvoyer les déboutés dans leur pays d'origine. Si certains migrants comme les Harragas (littéralement « ceux qui brûlent » en arabe) décident de brûler leurs papiers d'identité pour ne pas être renvoyer, cela ne pose pas le problème à l'État pour les déboutés qui ont vu leurs demandes traitées et dont les empreintes digitales ont été prises. Un débouté a alors souvent un pays d'origine vers lequel on souhaite le renvoyer. Tout le problème réside alors dans la volonté de ce pays d'origine d'accepter à nouveau le débouté. En effet, pour pouvoir renvoyer un étranger en situation irrégulière, la France doit obtenir un laissez-passer consulaire auprès du consulat du pays dont il est le ressortissant [7]. Beaucoup de pays refusent alors de délivrer ce laissez-passer consulaire, que ce soit parce que le pays a déjà trop de problèmes de développement et une démographie explosive, ou par hostilité envers la France à cause de son passé colonial, de sa politique actuelle d'intégration ou encore d'un sentiment d'abandon par les pays développés.

Obtenir des laissez-passer consulaires est alors un parcours du combattant diplomatique qui demande beaucoup de négociations. Certains pays refusent même toute négociation et sont catégoriques sur le fait qu'ils ne délivreront jamais de laissez-passer consulaires. Les migrants qui ont alors reçu une OQTF mais dont le pays d'origine refuse de délivrer un laissez-passer consulaire sont alors ni expulsables ni régularisables. Cette situation complètement bloquée entre une OQTF et un refus de laissez-passer consulaire devient de plus en plus fréquentes pour ces migrants qu'on surnomme maintenant « ni-ni ». La situation semble inextricable. Aujourd'hui beaucoup de déboutés restent dans le dispositif d'accueil et bloquent ainsi l'entrée d'autres migrants dans le dispositif. Certains acteurs du dispositif parlent d'une hypocrisie des gouvernements face à cette situation qu'ils taisent. Le réel courage politique serait de l'exposer et de trouver une vraie solution ambitieuse, par exemple grâce à des passeports de tolérance dans l'esprit du *Duldung* allemand.

2.5.2 Les dublinés

Si les statuts de réfugié, de demandeurs d'asiles et de déboutés sont des conséquences du droit international et de la convention de Genève de 1951 [20], le terme de dublinés est lui spécifique à l'Europe. Il désigne les migrants dont la situation administrative et juridique dépend du règlement Dublin III aujourd'hui en vigueur dans l'Union européenne ainsi qu'en Islande, en Norvège et en Suisse. Signé et mis en vigueur en 1990, la Convention de Dublin avait été créée pour éviter que les migrants fassent des demandes d'asiles dans plusieurs pays et de déterminer le pays responsable de traiter la demande. Elle a été réformée d'abord en 2003, pour donner le règlement Dublin II, puis en 2013, par l'actuel règlement Dublin III [42] dont le principal but est toujours le même. Ce texte repose sur un principe théoriquement simple, commun aux trois versions : sauf dans des cas particuliers comme les critères familiaux, le pays responsable du traitement de la demande d'asile d'un migrant est le premier État signataire du règlement dans lequel sont conservées les empreintes digitales du migrant, et donc a fortiori le premier État où il a effectué sa demande.

En pratique, ce règlement Dublin cause de nombreux problèmes. Beaucoup de migrants ont des préférences particulières pour certains pays européens comme l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni. La plupart des migrants voyageant par la terre et la mer (l'avion étant trop cher), ceux-ci transitent par d'autres pays avant d'arriver dans les pays du nord et de l'ouest. En particulier, beaucoup de migrations s'effectuent en passant par l'Italie, la Grèce ou l'Espagne. Si un migrant est arrêté par les autorités de l'un des pays d'entrée, la seule façon de régulariser sa situation est de déposer une demande d'asile. Ainsi, chaque année des dizaines de milliers de personnes déposent leur demande d'asile dans un pays qu'ils vont s'empresser de quitter. Ils donnent alors leurs empreintes digitales. Une fois arrivés dans le pays où ils veulent habiter, ils peuvent faire une nouvelle demande. Dans ce cas, leurs empreintes sont prises de nouveau et comparées à la base de données européenne. Si ces empreintes correspondent à celles déjà prise dans un autre pays, les autorités du deuxième pays d'accueil ne peuvent pas traiter la demande d'asile de ces migrants qui doivent être renvoyés dans le pays de première demande comme le préconise le Règlement Dublin. Ces personnes sont alors surnommées des dublinés.

D'autres personnes ne préfèrent pas redemander l'asile car elles considèrent que le risque d'être dublinées puis renvoyées dans le pays de la primo-demande est trop grand. Ils essayent alors d'obtenir des droits par d'autres moyens. Certains dublinés, au contraire, tentent leurs chances dans le plus de villes possibles, espérant que l'une d'entre elles acceptent finalement de traiter sa demande d'asile en dépit de sa situation de dublinés. La ville de Nantes avait notamment la réputation d'avoir un des plus forts taux d'acceptation des personnes migrantes de cette catégorie administrative en France. Beaucoup de dublinés se sont alors rendus à Nantes pour faire une nouvelle demande. De même, tous les pays d'Europe n'ayant pas les mêmes conditions d'accueil, certains migrants peuvent retenter leurs chances dans un pays qui leur semblent plus accueillants.

Les dublinés essayent de rentrer dans le dispositif d'accueil même s'ils n'en ont pas le droit. Ainsi, ils encombrent un dispositif déjà saturé et ralentissent le traitement des autres dossiers. Une solution en apparence simple serait alors de renvoyer les dublinés vers leurs pays de première demande. Tout comme le renvoi des déboutés, cette solution est très peu en pratique pour des raisons similaires. D'une part, le renvoi des dublinés coûte cher et d'autre part, pour des raisons diplomatiques et d'entraide entre les pays européens, il serait compliqué de tous les renvoyer depuis la France ou l'Allemagne, vers la Grèce ou l'Italie qui ont beaucoup de difficultés à gérer un très fort afflux de migrants sur le territoire, sans compter leurs difficultés économiques. Dans un contexte européen qui peut être polémique, renvoyer alors en masse des dublinés parait insensé. Comme dans beaucoup de pays européens, la France renonce la plupart du temps à renvoyer les dublinés, (pour en savoir plus voir [23] p12). De plus, les frontières n'étant pas contrôlées dans l'espace Schengen, rien ne dit qu'un dubliné renvoyé en Italie ne va pas tenter une nouvelle fois de revenir en France. Il paraît, en effet, peu probable qu'un Soudanais ayant traversé la Libye et vécu des horreurs lors de son voyage, soit découragé à l'idée de traverser à nouveau la France jusqu'à Paris.

L'agence régionale de santé nous a fait part d'un problème de gestion qui pourrait être facilement améliorable concernant les dublinés. Beaucoup de personnes ayant déjà fait leurs demandes d'asiles, sont aussi diagnostiquées médicalement et sont vaccinées si elles ne sont pas à jour. Cependant, si une personne a eu un diagnostic particulier en Allemagne, une fois en France, son dossier n'est pas transféré, un nouvel examen médical sera alors effectué. Si elle a été vaccinée mais que le deuxième pays d'accueil ne le sait pas, les vaccins seront de nouveau administrés. Avoir une base de données de santé des demandeurs d'asiles européens permettrait de gagner beaucoup de temps dans les examens médicaux et les vaccins. Il y a un problème de mise en commun des différentes bases de données et de coordination. Il est cependant intéressant de voir qu'il a été possible de le faire pour les empreintes digitales. Cela est certainement possible pour les dossiers médicaux aussi et plusieurs personnes et associations y travaillent. Mais il n'y a pas de tels outils facilement utilisables aujourd'hui et qui aideraient beaucoup des acteurs de santé dans le dispositif comme l'ARS.

Les acteurs que nous avons rencontrés sont unanimes : le Règlement Dublin a été une erreur de l'Union européenne. Il cause plus de problèmes qu'il n'en résout. Le seul moyen de s'en débarrasser serait de remplacer ce règlement au niveau européen. Cependant, certains pays, ayant peu de premières demandes, n'y ont aucun intérêt. À l'époque négocié par les pays du nord et de l'ouest face aux pays du sud et de l'est contre d'autres avantages, ce règlement est aujourd'hui anachronique. Il paraît cependant illusoire de vouloir le changer au simple niveau de l'État français et encore moins au niveau de l'Île-de-France.

Comme il est très difficile de renvoyer les dublinés dans le pays de la primo-demande, le problème des dublinés relèvent alors des mêmes trois choix que ceux concernant les déboutés, à savoir risquer des problèmes diplomatiques en appliquant une politique volontariste hostile aux migrants, laisser passivement la situation se dégrader sans prendre de réelle décision ou enfin

décider de traiter en France la demande d'asile de certains dublinés pour les faire enfin rentrer dans le dispositif comme on avait été obligé de le faire à Calais [23]. Une autre idée pourrait être de faire évoluer le règlement Dublin III au niveau européen mais ce scénario ne relève pas seulement de la politique française et reste extrêmement improbable aux vues des politiques européennes actuelles.

Chapitre 3

Comment peut-on repenser le dispositif plus en profondeur?

On a pu voir dans la partie précédente qu'il y avait des problèmes et des dysfonctionnements dans la structure du DNA en l'état actuel. Si certains moyens sont aujourd'hui envisagés pour pallier ces dysfonctionnements, il est intéressant de voir en prenant un peu plus de recul, quelles transformations pourraient être possibles, aussi bien sur les structures d'hébergement en elles-mêmes, que sur des questions plus générales qui sont en fait *in fine* des facteurs de dysfonctionnements du dispositif d'accueil.

3.1 Améliorer et faciliter l'accès au logement

Pour fluidifier le fonctionnement du dispositif national d'accueil, un des leviers est d'accélérer la sortie des réfugiés du dispositif en améliorant l'accès à un logement pérenne. Outre la libération de places au sein du DNA, l'accès au logement est une condition clé de l'intégration, permettant d'enclencher les premières étapes d'un parcours de vie (scolarisation des enfants, ancrage territorial et social, accès à un emploi ou une formation etc.).

3.1.1 Rendre les dispositifs de droit commun réellement accessibles aux réfugiés

Une fois le statut obtenu, les réfugiés ont accès à de nombreux dispositifs de droit commun pour trouver un logement. Ces dispositifs sont ceux utilisés par toutes les personnes en recherche de logement. On trouve notamment parmi ces dispositifs :

- Le logement social. Il s'agit de la procédure nationale de logement social avec un numéro unique d'enregistrement et un renouvellement annuel obligatoire de la demande. La difficulté avec ce dispositif est que la demande est très supérieure à l'offre en Île-de-France (plus de 100 000 demandeurs à Paris et plus de 700 000 en Île-de-France) et par conséquent, les délais d'attente sont de 8 ans en moyenne. De plus, il faut avoir des revenus stables permettant de payer le loyer. En effet, les bailleurs sociaux cherchent des locataires solvables pour garantir

leur équilibre budgétaire et ne pas prendre le risque d'avoir des loyers impayés. De plus, certains bailleurs sociaux ont des réticences à accueillir des réfugiés dans leur parc locatif pour de multiples raisons allant de la difficulté de communication avec un public qui par définition maîtrise peu la langue française, au risque de réunification familiale qui pourrait éventuellement conduire à une surpopulation dans le logement.

Au-delà de cette procédure standard, des dispositifs facilitant l'accès au logement existent :

- Le dispositif SOLIBAIL. Il s'agit d'un dispositif dans lequel le propriétaire loue son appartement, pendant au moins trois ans à une association conventionnée et financée par l'État. L'association locataire y loge un ménage à revenus modestes, qui sort d'hébergement d'urgence ou précaire, et dont l'évaluation sociale indique qu'il est prêt à occuper un logement adapté. C'est elle qui fera l'état des lieux avec le propriétaire, qui signera le bail avec et qui sera alors l'unique correspondant du propriétaire pour la gestion locative et toute question concernant les occupants du logement. SOLIBAIL permet aux ménages hébergés de reprendre pied dans un logement, en étant accompagnés par les associations. Le dispositif financé par l'État a permis depuis 2009 d'accompagner 9300 ménages. Mais là encore le dispositif SOLIBAIL demande un minimum de revenus et de solvabilité aux locataires.
- Les foyers de jeunes travailleurs, réservés pour les moins de 30 ans. Un foyer de jeunes travailleurs, ou habitat jeunes, est un établissement qui loue des chambres à des jeunes âgés de 16 à 25 ans (parfois 30 ans en Île-de-France) principalement en situation de précarité. Le résident signe un contrat d'occupation avec le gestionnaire du foyer précisant notamment ses conditions d'admission. La durée de l'hébergement est de quelques mois à maximum 2 ans. Ce type de structure s'adresse principalement aux jeunes en situation de précarité (personne isolée, en rupture sociale et familiale, ayant des ressources modestes...), et exerçant une activité professionnelle ou une formation (stage, apprentissage...).
- Les résidences sociales : établissements à caractère social, les résidences sociales logent, dans des immeubles, comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs meublés, des personnes éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant. Au 31 décembre 2017, il y a en Île-de-France, 749 structures de logements-foyers ouvertes pour 82 069 places au total.
- L'organisme « Action Logement » : gère un contingent de logements sociaux réservés aux personnes salariées. Les réfugiés qui arrivent à obtenir un emploi et être salariés peuvent y prétendre.

Si en théorie, les réfugiés peuvent accéder à ces dispositifs de droit commun, en pratique, les conditions d'éligibilité pour rentrer dans ces dispositifs sont trop contraignantes et non adaptées

à la situation socio-économique des réfugiés. Comme évoqué supra, une personne qui obtient le statut de réfugié a de faibles ressources mensuelles (environ 400 euros par mois maximum) et généralement elle n'a pas d'épargne pour payer la caution. En effet, le peu d'argent épargné est envoyé à la famille ou a servi au paiement des passeurs. Ses ressources proviennent des aides sociales et d'éventuels revenus de salarié. Sachant que les contrats de travail sont souvent des contrats précaires (CDD à la semaine...) et que les dispositifs de droit commun nécessitent en moyenne des revenus stables de l'ordre d'au moins 600 euros mensuels, les réfugiés restent très minoritaires dans ces dispositifs et peu accèdent à un logement pérenne.

C'est le GIP HIS (Groupement d'Intérêt Public Habitat et Interventions Sociales) qui en Île-de-France assure le suivi administratif des dossiers de demandes de logements des réfugiés afin de les faire sortir du DNA. Le rapport d'activité du GIP HIS traduit les difficultés de faire accéder les réfugiés aux revenus faibles et instables aux dispositifs de droit commun. Ainsi, en 2018, sur les 2535 réfugiés statutaires identifiés au 30 novembre dans les CHUM en Île-de-France, seuls 15 % avaient potentiellement un dossier éligible à un dispositif de droit commun tel que SOLIBAIL. Au final, seuls 74 dossiers ont pu aboutir. Ce faible taux d'aboutissement des dossiers est dû, outre des conditions d'accès trop sélectives et le volume important des demandes, à des difficultés dans le suivi administratif des réfugiés. En effet, certains sont en situation de non mise à jour administrative, voir « d'errance administrative» : difficulté d'obtenir les papiers nécessaires à la constitution des dossiers, personnes enregistrées pour la CAF (caisse d'allocations familiales) dans un département et pour les impôts dans un autre, difficultés d'accès à une connexion internet alors que la gestion des droit se fait sur une plateforme dématérialisée, ou encore, perte de courriers en cas de changements fréquent de domicile. À cela s'ajoute le fait que le statut de réfugié n'ouvre droit à aucun « passe-droit » administratif : par exemple, dans l'ouverture des droits CAF, le formulaire CAF ne présente pas de case « réfugié » et la procédure administrative pour l'ouverture de droits reste complexe pour un public qui ne maîtrise pas la langue française.

Or les délais dans lesquels doivent être envoyés les dossiers pour l'accès à un logement sont les mêmes pour tous et généralement très brefs (par exemple, le GIP HIS a un délai de cinq jours pour éventuellement proposer un candidat à un logement vacant d'action logement), il faut donc que le dossier soit prêt rapidement car il n'y a pas, du fait de l'égalité de traitement des candidats, de droit de priorité pour les réfugiés.

Ainsi sans déroger au principe d'égalité de traitement de l'ensemble des citoyens pour accéder aux dispositifs, une des solutions pour améliorer l'accès aux dispositifs de droit commun serait d'envisager la possibilité que les réfugiés bénéficient de simplification administrative liées à la non maîtrise de la langue française avec une adaptation des formulaires de candidature par exemple ou encore, une formation et une sensibilisation accrues des fonctionnaires de la CAF et autres opérateurs publics au traitement de dossiers administratifs relatifs aux réfugiés. Permettre l'examen des demandes de logement social des réfugiés dès la notification par l'OFPRA du statut, en prenant en compte la composition de la famille peut également être une mesure

mise en œuvre en partenariat avec les bailleurs sociaux.

Sans instaurer un droit de priorité, une politique de quotas imposés par la loi dans les différents dispositifs réservés aux réfugiés peut également être envisagée. En revanche, celle-ci ne peut être réalisée qu'à l'échelle nationale du fait de la saturation des dispositifs de droit commun en Île-de-France.

Il faut également penser la création d'hébergements et de logements comme un investissement, qui permettra d'avoir un coût social et économique final moins cher que d'utiliser des solutions temporaires. Le fait de tomber dans une sur-construction, avec finalement des logements vides, ne semble pas probable. En effet, les stocks de migrants sont importants, et les flux ne vont sans doute pas s'évaporer sous une dizaine d'année. Cependant, dans le cas où des logements viendraient à être disponibles en nombre, ils pourraient par exemple être transformés en hébergement généraliste (qui tend à être de plus en plus sollicité) ou en faire des hébergements pour personnes en voie de réhabilitation, comme voie alternative à la prison comme en Suède.

3.1.2 Créer des parcours résidentiels sur le territoire national et mettre en œuvre une mobilité « accompagnée » des réfugiés

Outre la non adaptation des outils de droit commun aux besoins spécifiques des réfugiés, la particularité de l'Île-de-France réside dans la saturation de la plupart de ses dispositifs d'hébergement à destination des populations les plus précaires. En effet, cela est la conséquence d'un marché du logement extrêmement tendu de manière générale dans lequel les populations les plus fragiles ou avec peu de revenus (SDF, chômeurs, étudiants...) peinent à accéder à un logement pérenne. L'accès au logement des réfugiés entre donc en concurrence avec l'accès au logement des populations les plus démunies qui sont malheureusement nombreuses en Île-de-France.

En effet, le parc de logements et de constructions neuves augmente peu en Île-de-France par rapport à la demande qui augmente du fait de la croissance démographique de la région (+300 000 habitants en 5 ans) et de son attractivité économique. Le secteur locatif social, avec un accroissement de son parc de seulement 28 000 logements entre 2006 et 2011, sur un total de 163 000, est ainsi largement sous-dimensionné en région parisienne. Les ménages modestes en sont ainsi réduits à rogner sur la qualité de leur habitat et 10 % des Franciliens, soit près de 1,2 million de personnes, sont mal-logés selon un rapport de la fondation Abbé Pierre. Ainsi, il faut attendre en moyenne 8 ans pour un ménage pour obtenir un logement social en Île-de-France.

Face à cette crise du logement en Île-de-France, la mobilité géographique des réfugiés apparaît comme une solution pour améliorer leur accès au logement en mobilisant l'ensemble du territoire national, notamment les territoires avec un fort taux de vacance de logements et qui connaissent des phénomènes de dépeuplement. En effet, la recherche d'équilibre territorial est

nécessaire pour soulager l'Île-de-France, garantir une équité de l'effort en matière d'accueil des réfugiés et solliciter les ressources de certains territoires, tant du point de vue de l'offre de logements que des bassins d'emplois. La mobilité géographique des réfugiés doit être davantage favorisée avec la mise en place d'un accompagnement dans la durée visant la préparation à la mobilité, et l'ancrage socio-économique dans le nouveau territoire d'implantation.

La politique d'accueil et d'intégration des réfugiés en Île-de-France doit être construite sur le principe de territorialisation qui permet, après un premier accueil en Île-de-France de décentraliser l'hébergement et l'intégration des réfugiés sur tout le territoire national en créant un maillage en s'appuyant sur le modèle allemand et en accompagnant la mobilité géographique des réfugiés.

La territorialisation de la politique d'accueil : l'exemple de la clé de répartition de $K\ddot{o}nigstein$ en Allemagne

La territorialisation permet de traiter l'accueil « à la bonne échelle » dans le respect du principe de subsidiarité, et de s'adapter aux enjeux de territoire. C'est par exemple ce qui a été mis en place en Allemagne.

Le système de répartition allemand s'appuie sur ce qu'on appelle la « clé de Königstein » (Königsteiner-Schlüssel), du nom de la ville de Königstein dans la région du Taunus près de Francfort. Ce système mis en place en 1949, année de la création de la RFA, était à l'origine un dispositif destiné à répartir les financements des instituts de recherche à l'extérieur des universités. La clé de Königstein a été intégrée à la Loi fondamentale, c'est-à-dire la Constitution allemande, en 1969. Ce système a, par la suite, été étendu à d'autres sujets comme la répartition des impôts entre les Landers. Il est révisé tous les ans, et chaque répartition s'appuie sur les données chiffrées de l'avant dernière année. Depuis 2005, la répartition des réfugiés relève aussi de cette clé de Königstein.

Les demandes d'asile sont enregistrées dans le logiciel EASY qui anonymise ces données. Ce programme informatique est conçu dans le but de garantir une répartition juste et efficace. Avec l'ensemble des demandes d'asiles, EASY calcule, selon la clé de Königstein, des quotas de migrants pour chaque Land. En particulier, le pourcentage de chaque Land dans l'effort d'accueil est déterminé aux deux tiers par les revenus fiscaux du Land et à un tiers par sa population. Il existe cependant quelques exceptions, par exemple certaines collectivités qui ont déjà beaucoup de centres d'accueil peuvent être exemptées de la dernière répartition. En pratique, les superviseurs du système peuvent aussi parfois s'affranchir de cette règle par exemple pour ne pas séparer les familles. La carte ci-dessus présente les quotas de migrants calculés par le programme EASY selon la clé de Königstein à appliquer en janvier 2015.

Si ce système, que le magazine Capital [3] qualifie avec admiration de « mélange d'efficacité



FIGURE 3.1 – Répartition des demandeurs d'asile dans les *Länder* allemands selon la clé de Königstein en janvier 2015. Source : *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), Office fédéral des migrations et des réfugiés. [46]

et d'autorité », a le mérite, contrairement au système européen, de fonctionner et d'être appliqué en pratique, certaines personnes n'hésitent pas à mettre en avant ses défauts. Certains ne le jugent pas assez humain. Le caractère autoritaire et obligatoire d'un tel système est pointé du doigt par certaines associations défendant les droits des migrants. En effet, il est presque impossible de faire une demande d'asile et de bénéficier d'un hébergement d'urgence si on ne se plie pas à ce système. Les migrants sont dirigés dans les différents land et sont transportés en bus, en train ou en avion selon la distance. Puis ils sont répartis de nouveau dans les différents districts (berzik), sous-unités administratives à l'intérieur de chaque land. Des sanctions sont prévues contre les migrants qui ne respectent pas ces règles et décident de quitter le domicile qui leur a été attribué. Si certaines associations critiquent le manque de liberté pour les migrants, la plupart admettent néanmoins que ce système a le mérite de fonctionner.

Pour comparaison, la plupart des acteurs et opérateurs publics ou associatifs en Île-de-France dans le dispositif national d'accueil, soulignait la difficulté d'attirer les migrants en province. Seul un directeur d'une association gérant des centres d'hébergement nous a dit que les migrants accepteraient volontiers d'être répartis vers les différentes régions si l'on conditionnait les aides à cette mobilité. Une fois les demandeurs d'asile répartis, le système allemand laisse alors, dans sa logique fédérale, chaque land gérer son dispositif d'accueil comme il le souhaite. Certains acteurs comparent alors cette clé de répartition à une loterie où chaque migrant peut avoir plus ou moins de chances selon son affectation à un land accueillant ou hostile aux migrants. Les conditions d'accueil ne sont effectivement pas du tout les mêmes selon les länder. On trouve aussi dans la liste des reproches faits à ce système l'isolement et la désintégration. Les migrants pouvant être souvent concentrés dans des centres relégués en périphérie des grandes villes, les opposants au système actuel craignent l'exclusion et des difficultés d'intégration pour les demandeurs d'asile et préféreraient des logements en appartement à l'intérieur des grandes villes portés par des initiatives comme Solidarity City ou le réseau des villes solidaires qui prônent une approche plus inclusive.

Enfin, la gestion par catégories et par statut des migrants dérange certains acteurs plus sensibles à l'accueil inconditionnel. Les familles, les femmes et les personnes en situation vulnérable sont bien sûr prioritaires mais les demandeurs d'asile sont aussi classés par pays selon les taux d'acceptation du statut de réfugiés pour les demandeurs d'asiles originaires de ce pays. Il peut alors être très difficile pour un jeune homme seul célibataire venant d'un pays considéré comme peu risqué d'obtenir l'asile ou de trouver un hébergement. Les statuts administratifs sont aussi très importants dans le traitement des migrants. Ces derniers ne bénéficieront pas du tout des mêmes droits et avantage selon leur statut.

Les conditions de succès de la mobilité géographique « accompagnée » des réfugiés en France

La territorialisation de la politique d'accueil sur le modèle allemand précédent repose sur la mobilité géographique des réfugiés qui permet de rééquilibrer le nombre de réfugiés accueillis dans chaque région et de redistribuer les flux concentrés sur l'Île-de-France. En effet, comme nous l'avons vu dans la partie 1.4.2, le nombre de demandes d'asiles varie énormément d'une région à l'autre. Il faut donc créer des parcours résidentiels adaptés aux besoins des réfugiés, et surtout les accompagner vers le logement tout au long du parcours d'intégration (5 ans en moyenne). Pour cela, l'amélioration de la captation de l'offre de logement à l'échelle nationale, est nécessaire.

L'instruction du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale des ministres de l'intérieur et de la cohésion des territoires a fixé un objectif national de mobiliser 20 000 logements d'ici fin 2018, répartis entre les régions selon certains indicateurs. Nous proposons de planifier annuellement et sur au moins 5 ans les objectifs de production de logements et de contractualiser avec les acteurs locaux pour y parvenir.

Les pistes de solutions envisagées pour mobiliser les logements à l'échelle nationale sont nombreuses :

- Améliorer la mobilisation du bâti existant en obligeant par voie législative les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et les établissements publics fonciers, à déclarer de manière annuelle leur bâti vacant ou en situation de patrimoine intercalaire (à savoir bâtiment ou terrain en attente de projet et susceptible de rester vacant plusieurs années avant l'aboutissement du projet). Ces données pourraient être partagées dans une base de données nationales permettant de définir une stratégie de contractualisation avec les propriétaires permettant une mise à disposition plus rapide des logements aux réfugiés.
- Mobiliser le bâti et le foncier privés. Le parc privé offre des opportunités supplémentaires et permet la diversification de l'offre de logements, à la fois d'un point de vue des typologies de logements et de la localisation géographique. La crise du logement de manière générale pose la question de la mobilisation du patrimoine bâti privé quand nous savons que dans certaines grandes villes des milliers de mètres carrés de bureaux sont vacants, ou des centaines de logements. Dans le respect du droit de propriété, la contractualisation avec des opérateurs privés peut être envisagée pour capter une nouvelle offre de logements idéalement situés.
- Promouvoir l'accueil chez l'habitant et la mobilisation de la société civile. Même s'ils ne peuvent remplacer l'État dans la recherche de solutions d'hébergement pérenne pour les réfugiés, l'ensemble des dispositifs expérimentaux d'accueil chez l'habitant doivent être encouragés. D'une part cela encourage la solidarité et la fraternité qui sont des principes

constitutionnels garant de la cohésion sociale de la nation, d'autre part, cela contribue à une meilleure intégration des réfugiés grâce à l'immersion directe dans la culture française. En effet, l'hébergement chez l'habitant présente le double avantage d'être maîtrisé budgétairement (les particuliers se proposent de loger gratuitement un réfugié, sous réserve d'une participation de sa part à la vie quotidienne à hauteur de ses ressources), et de faciliter l'intégration du réfugié, notamment en ce qui concerne l'apprentissage de la langue française. Un tel hébergement ne peut toutefois qu'être transitoire dans l'attente d'un logement pérenne. L'hébergement citoyen est actuellement expérimenté sur deux ans dans le cadre d'un appel à projets piloté par la DIHAL : 12 associations sont financées pour organiser et encadrer l'accueil d'environ 1 300 réfugiés chez des particuliers. Aujourd'hui, 480 réfugiés bénéficient déjà de ce dispositif.

• Développer et soutenir les dispositifs expérimentaux de toute sorte pour être innovant et trouver des solutions qui pourraient être généralisables à grande échelle. En effet, dans un contexte de crise structurelle du logement, des dispositifs expérimentaux doivent être développés pour apporter des solutions alternatives et complémentaires à la construction de logements neufs et abordables. Certains espaces existants dédiés à l'activité et au commerce peuvent être transformés en logements moyennant une expertise. Certains logements de grande taille peuvent être ré-agencés (modulation des pièces, construction de nouvelles cloisons) pour s'adapter aux différentes compositions des ménages. Des projets expérimentaux visant la réversibilité et l'évolutivité de certains lieux pourront être appuyés afin de développer une nouvelle offre de logements en faveur des réfugiés.

Enfin, il faut également capter les logements dans des zones où l'intégration des réfugiés est possible. En effet, toutes les tentatives d'envoyer les réfugiés dans des zones non desservies en transports en commun, sans infrastructures ou services publics sont vouées à l'échec car les réfugiés reviendront en Île-de-France ou dans les villes attractives économiquement où ils pourront bénéficier de la solidarité de leur communauté d'origine et d'une meilleure qualité de vie.

Toutefois certaines zones rurales qui offrent des possibilités de logement peuvent, malgré l'absence d'infrastructures de transport par exemple, constituer un territoire d'implantation et notamment en améliorant l'accès au permis de conduire pour les réfugiés. En effet, il est prévu que les préfectures réduisent les délais d'échange du permis de conduire : L'article R. 222-3 du Code de la route permet à tout titulaire d'un permis de conduire délivré par un État hors Union Européenne, d'échanger son permis étranger contre un permis de conduire français, et ce dans un délai d'un an à compter de l'obtention du titre de séjour provisoire constatant la reconnaissance d'une protection internationale. Le « plan préfecture nouvelle génération » a mis en place en septembre 2017 un nouveau dispositif afin de réduire les délais : désormais, le réfugié peut effecture sa demande d'échange de permis de conduire directement au bureau des étrangers en préfecture lors de l'obtention de son titre de séjour provisoire. Cette réduction des délais de changement de permis de conduire ainsi que le développement d'un dispositif d'aide à

l'obtention du permis pour les réfugiés peuvent permettre une meilleure mobilité géographique.

Enfin, concernant le caractère directif de cette mobilité, il peut être envisagé si et seulement s'il est suivi d'un accompagnement du réfugié avec un vrai contrat et un projet de vie dans le nouveau territoire d'implantation. En effet, la mobilité peut être un préalable à l'obtention du statut et il pourrait être envisagé de conditionner l'obtention du statut à l'engagement d'une mobilité dans des conditions dignes et avec un accompagnement social garanti à la clé. Par ailleurs cette mobilité se fait parfois de manière spontanée. Par exemple, sur les profils des migrants arrivants dans la ville de Nantes, beaucoup ont eu un premier passage en Île-de-France et viennent spontanément ou sur les conseils des pouvoirs publics franciliens.

La mobilité géographique ne peut être réussie que si elle est accompagnée par des travailleurs sociaux car il n'y a pas de logement sans intégration. Les réfugiés ne maîtrisent ni la langue française ni les codes culturels français. Comme toute personne qui arrive dans un nouvel environnement, ils n'ont plus de repères et leur arrivée sur le territoire français, souvent au péril de leur vie, dans des conditions très difficiles, est brutale. Ils ont donc des besoins spécifiques d'accompagnement social vers le logement mais également dans le logement, une fois obtenu. Il existe déjà un financement d'un accompagnement social des réfugiés relogés réalisé par des opérateurs ou des structures associatives locales sur le programme 177 du budget de l'État « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». Une enveloppe fléchée de 11 millions d'euros est répartie entre les régions. Cet accompagnement doit permettre d'enclencher le parcours d'intégration des réfugiés vers et dans le logement, en favorisant principalement l'autonomie et le maintien dans le logement.

En effet, il faut réapprendre un nouveau mode de vie basé sur l'autonomie et qui ne correspond pas à l'idée que le réfugié se faisait de la France. Alors que jusqu'à présent il s'était débrouillé seul en utilisant sa capacité de survie, il doit réapprendre son rapport au groupe et à la collectivité. Le concept de payer un loyer qui représente un tiers des revenus est pour lui totalement nouveau. L'ensemble des acteurs associatifs rencontrés sont unanimes, les migrants sont un public qui a le plus besoin d'accompagnement pour passer d'une logique de capacité individuelle de survie et d'hébergement de fortune à une logique de stabilité dans un logement pérenne au sein d'une collectivité et d'un territoire d'accueil nouveau.

3.1.3 Les parcours résidentiels doivent être cohérents avec les bassins d'emploi

La mobilité géographique ne peut être réussie seulement si elle est accompagnée d'un accès à un emploi. En effet, un logement seul ne suffit pas à l'intégration des réfugiés et à garantir leur implantation sur un nouveau territoire. Il convient donc d'identifier les bassins d'emplois susceptibles de proposer des emplois stables aux réfugiés en plus d'une offre de logement. Ce travail peut être réalisé en partenariat avec les agences pôles emplois pour identifier les besoins de recrutements des filières locales et les postes non pourvus. Par exemple, le département de

la Vendée, souffre d'une pénurie de main d'œuvre dans un certain nombre de filières d'emplois. Faute de main d'œuvre, les métiers en tension se multiplient dans le bâtiment, l'hôtellerie, la restauration, les transports, les services à la personne, le nettoyage industriel... En Loire-Atlantique et en Vendée, un recrutement sur deux est jugé difficile. Neuf bassins d'emploi, contre deux en 2017, annoncent des difficultés de recrutement. Avec seulement 6,8 % de taux de chômage (4,3 % dans le territoire des Herbiers), la Vendée cherche des candidats à l'emploi ailleurs que dans le département. De plus, ce département possède un taux de de logements vacants de 6% (environ 20 000 logements vacants) et des opportunités de logements dans les centres de petites villes.

C'est le sens du dispositif étatique expérimental HOPE (hébergement, orientation et parcours vers l'emploi) qui a été mis en place en Vendée et a permis en 2017 de former des réfugiés au métier de soudeur très recherché dans le domaine de la sidérurgie dans la région. Le dispositif « Hope » permet aux réfugiés de suivre pendant neuf mois une formation professionnelle sur mesure. Les trois premiers mois sont consacrés à l'apprentissage du français et les six mois suivants, les réfugiés sont formés à un métier. Ainsi une vingtaine de réfugiés ont été recrutés par des entreprises de sidérurgie. Ce dispositif expérimental doit pouvoir être généralisé sur tout le territoire pour s'appliquer à un plus grand nombre de réfugiés en développant des partenariats avec les agences locales de pôles emplois.

Pour cela, nous proposons l'élaboration d'une cartographie nationale préalable d'appariement « emploi-logement » en France qui permettra de mettre en visibilité, sur l'ensemble du territoire national, les territoires offrant des opportunités en matière de logements vacants (sociaux, parc privé, patrimoine intercalaire, opportunités foncières...) et d'offres d'emploi non pourvues ou de perspectives de recrutement. Destinée à être utilisée par tous les publics, cette cartographie pourrait être utilisée pour repartir par quotas dans les régions le nombre de réfugiés et construire un accompagnement à la mobilité. La mobilité géographique ne peut fonctionner seulement si elle est imposée par voie législative à l'ensemble du territoire sur la base d'indicateurs objectifs et d'une péréquation prenant en compte la richesse du territoire, le taux de chômage ou encore la dynamique démographique. En effet, elle nécessite une vision d'ensemble du territoire et des opportunités de logements et d'emplois et ne peut être laissée à l'appréciation des acteurs locaux sous peine de voir certains territoires accueillir et d'autres pas selon les volontés politiques locales. De plus, elle permet une communication positive relative à l'accueil des réfugiés en présentant des solutions « gagnant-gagnant » pour les territoires et en mettant en avant le fait que les réfugiés participent à la croissance économique et démographique de la France.

3.2 Améliorer l'intégration des réfugiés

Si la question de l'hébergement et du logement des différents publics représente bien la face visible du problème, d'autres questions de fonds sont en fait nichées derrière ces problématiques. Nous avons vu dans la partie précédente qu'un des dysfonctionnements du DNA était l'accès

à un logement et un hébergement pour les réfugiés. Mais dans quelle mesure peut-on espérer qu'ils accèdent à un logement sans parler correctement français et sans emploi?

Il y a clairement un consensus sur la nécessité d'améliorer l'intégration pour résoudre le problème en sortie de dispositif d'accueil, et offrir aux réfugiés un avenir en France. Selon le parti politique ou l'époque, certains préféreront le terme d'assimilation mais nous ne rentrerons pas dans ce débat et nous invitons à consulter [23] p296 pour en savoir plus.

Une fois la demande d'asile acceptée, les réfugiés entrent dans le droit commun. Cela signifie bien sûr qu'ils ont les mêmes droits et devoirs que tout le monde, mais on ne peut pour autant pas oublier qu'ils ont des difficultés propres.

3.2.1 Faire de l'apprentissage de la langue française une priorité

L'apprentissage de la langue française est une condition essentielle de l'intégration. Aujour-d'hui, le CIR offre aux réfugies deux modules de six heures respectivement sur les institutions françaises et les valeurs de la République, et sur la société française et la vie en France. Il comprend également une formation de 200 heures de français pour les personnes n'ayant pas le niveau A1. On se rend bien compte que ce nombre d'heures d'apprentissages reste faible comparé à la largeur de l'écart qu'il existe entre les langues parlées par des réfugiés d'Afrique subsaharienne et la nôtre. Ce chiffre semble aussi très petit comparativement à nos voisins allemands, qui font bénéficier les réfugiés de 600 heures de cours de langue au minimum et 60 heures sur la vie sur l'Allemagne. Si comme le souligne Aurélien Taché dans son rapport [50], l'amélioration de l'apprentissage du français ne peut se faire sans « un effort budgétaire important », et sans une augmentation significative du volume d'heures d'apprentissage, il convient également de favoriser l'émergence de moyens innovants.

Voir l'apprentissage de la langue française comme une condition nécessaire pour l'intégration des réfugiés pose la question de la pertinence. Il est clair que l'Allemagne a fait un effort budgétaire conséquent pour offrir un tel programme d'intégration, « L'Office fédéral des migrations et des réfugiés a dû engager des milliers de personnes pour traiter les centaines de milliers de demandes d'asile en souffrance. Il n'en a pas moins investi un gros demi-milliard d'euros dans des programmes d'intégration. » [31]. Et même si l'investissement est conséquent, l'Allemagne ne semble pas déçue de ce choix puisque « l'organisme estime que 546 000 personnes suivront des cours d'intégration en 2016 » [31]. Dans cette idée, le rapport d'Aurélien Taché préconise de passer à 400 heures de cours de français voire 600 heures pour les publics les plus éloignés du Français. S'appuyant également sur l'Allemagne, il préconise une formation de 60 heures au lieu de 12 actuellement pour la connaissance de la France et de la société française.

3.2.2 Accès à l'emploi

Si l'apprentissage de la langue française est une condition sine qua non à l'intégration et à la construction d'un avenir digne, l'accès à l'emploi est également un facteur clé pour une

intégration durable. Si des initiatives citoyennes peuvent être mobilisées pour faciliter l'accès à l'emploi des réfugies, par exemple, en donnant ou prêtant des vêtements professionnels (costumes, tailleur etc.) ou via le monde de l'économie sociale et solidaire, l'État a également un rôle à jouer. Il est d'ailleurs intéressant de voir que pendant la crise des boat people, l'État a énormément joué sur ce volet-là. En effet, des mesures incitatives à l'égard des employeurs avaient été mises en place pour faciliter leur embauche et des cellules de l'ANPE leur étaient spécifiquement réservées. Ces mesures, qui n'étaient certes pas gratuites pour l'État, ont alors permis d'intégrer facilement ces réfugiés dans le marché du travail.

On peut alors se demander si le fait d'offrir accès au marché du travail aux demandeurs d'asiles relativement tôt pendant que leur demande est instruite ne leur permettrait pas d'avoir accès plus facilement à un emploi une fois le statut de réfugié acquis. C'est ce qui avait été établi pendant l'arrivée des boat people en France : ils bénéficiaient d'un droit de travail immédiat dès leur arrivée en France. Cependant, la situation n'est pas exactement la même, puisque, pour les boat people, une convention de Genève particulière avait été établie stipulant que « tout vietnamien est automatiquement reconnu comme réfugié politique et a le droit à la réinstallation dans un pays occidental ». Ces personnes étaient donc assurées d'obtenir le statut de réfugié. Or ce n'est pas le cas pour les migrants qui arrivent actuellement en France. Pour beaucoup, la réponse à leur demande d'asile est incertaine, voire probablement négative pour ce qui proviennent de pays dits « sûrs ». Il n'apparaît donc pas forcément judicieux de proposer à ces personnes de travailler en France dès qu'elles y mettent le pieds, si l'on souhaite qu'elles retournent plus ou moins volontairement dans leur pays si leur demande d'asile est refusée.

Actuellement en France, les demandeurs d'asile peuvent travailler après 9 mois de présence en France. Malgré ces objections, selon [3], la législation allemande permet aux demandeurs d'asile de travailler après seulement 3 mois de présence sur le territoire et de nombreux emplois pour ces publics spécifiques ont été créés, notamment 100 000 emplois à 1€ de l'heure pour permettre aux demandeurs d'asile d'avoir une occupation pendant l'instruction de leur demande. On peut néanmoins remarquer que cela a été possible car il n'existe pas de salaire minimum en Allemagne, contrairement à la France. Si le système d'accès à l'emploi allemand semble plus performant que son homologue français, ou en tous cas plus volontariste pour permettre aux réfugiés d'accèder à l'emploi, les difficultés inhérentes à leur situation demeurent. En effet, seulement 8% des anciens demandeurs d'asile sont embauchés après un an dans le pays et 59% après cinq ans dans le pays.

Si la question de l'intégration et l'accès à l'emploi des réfugiés fait l'unanimité dans le but recherché, la question de l'accès à l'emploi des « ni-ni » reste beaucoup plus taboue et controversée. En effet, face au constat que ces personnes restent quoiqu'il arrive sur le territoire, plusieurs acteurs, associatifs comme institutionnels, mettent en avant l'idée d'un « titre de tolérance » qui pourrait permettre à ces personnes de travailler légalement. Cette idée semble une fois de plus s'inspirer de ce qui a été fait chez nos voisins allemands. En effet, en Allemagne, il existe un passeport de tolérance, le *Duldung*, traduction allemande de tolérance. Ce

passeport de tolérance est une autorisation exceptionnelle de rester. Il ne constitue donc pas un véritable titre de séjour. Il est la plupart du temps délivré aux réfugiés ou aux déboutés qui ont, suite à un arrêté d'expulsion, un ordre d'expulsion ou tout autre équivalent de l'OQTF, l'obligation de quitter l'Allemagne. Mais comme son nom l'indique, ce passeport indique que son détenteur est seulement « toléré » [35]. Ainsi, contrairement à ce qu'on pourrait penser, le détenteur du *Duldung* n'a en fait pas le droit de travailler sauf cas très exceptionnel avec un permis de travail [22]. Cependant, les enfants de détenteurs de *Duldung* ont cependant le droit et le devoir d'être scolarisés. A part sur ce dernier point, le *Duldung* n'est donc pas vraiment le « passeport de tolérance » qui pourrait permettre aux « ni-ni » d'exercer un travail.

Le passeport de tolérance tel qu'évoqué par les différents acteurs rencontrés ne correspond pas au *Duldung* déjà implanté en Allemagne. Cependant, une réelle réflexion sur la mise en place d'un tel passeport en France est une des seules solutions actuellement envisageables face au problème des « ni-ni ». Aujourd'hui, cette question est soit simplement laissée de côté par les pouvoirs publics, soit réglée par d'importantes vagues de régularisation. Pour contourner cette question de l'accès à l'emploi des « ni-ni », ou même des demandeurs d'asile en début de procédure, le service civique apparaît également comme une piste de solution. En effet ces emplois ont l'avantage d'être centrés sur des secteurs d'intérêt général en plus de permettre un travail. Ils semblent donc adaptés au double objectif d'intégration aux valeurs de la France et d'accès à l'emploi.

3.2.3 Accès à la formation

La scolarisation des jeunes

Les enfants arrivés en France sont souvent déscolarisés depuis plusieurs mois voire plusieurs années. Il est donc nécessaire qu'ils ne soient pas coupés de l'activité d'apprentissage plus long-temps, et donc que dès leur arrivée en France ils puissent être de nouveau scolarisés. Mais il est essentiel que cette scolarisation soit adaptée à ces enfants qui ne parlent souvent pas le français, qui peuvent être traumatisés par leurs expériences passées, et qui ne sont parfois que de passage pour quelques semaines ou quelques mois. Ces situations nécessitent une adaptabilité à plusieurs niveaux, que nous avons pu appréhender lors de notre visite au centre humanitaire d'Ivry-sur-Seine géré par Emmaüs Solidarités.

La spécificité de l'enseignement à ces enfants peut nécessiter des locaux particuliers, et donc de mobiliser des constructions modulaires ou préfabriquées. La ville de Paris a ainsi pu récupérer du matériel destiné à être jeté pour la construction de l'école intégrée au centre. D'ailleurs, l'enseignant que nous avons pu y rencontrer a souligné l'importance de la proximité de l'école avec les hébergements. En effet, l'absentéisme et le manque de ponctualités sont relativement fréquents (pour de multiples raisons : rapport à l'école différent dans leurs pays d'origine, perte de notion du temps, difficultés à s'intégrer). Une multitude de raisons qui nécessite une attention particulière de l'enseignant sur ses élèves et requiert donc d'avoir la possibilité de venir chercher directement les enfants chez eux.

Cette intégration de l'école dans l'enceinte du centre peut être également perçue comme un moyen de donner de l'importance à cette activité dans la vie des enfants comme des parents migrants.

Par ailleurs, bien que certains estiment que l'intégration des migrants passe par l'intégration des enfants migrants à des classes non spécifiquement dédiées à des personnes étrangères, l'enseignant du centre a tout de même insisté lors de notre visite sur l'importance de connaître ce public et ses particularités (langue, histoires personnelles, etc.). Les activités sont davantage tournées vers l'échange avec l'autre (travail en groupe avec des tables amovibles) et parfois sur leur passé. Les classes sont formées à la fois par âge et par niveaux.

Comme le souligne GRDR – Migration, Citoyenneté, Développement dans son étude de 2011-2012 « Scolarisation des enfants de migrants d'origine subsaharienne en France », la question du sens donné à l'éducation est centrale. Ce sens dépend du vécu, des ambitions mais également du contexte de vie de l'enfant. C'est en ce sens que la création d'écoles ou de classes spécifiques est cohérente.

La formation professionnelle

Au-delà de l'apprentissage de la langue et de la vie en France, se pose la question de l'apprentissage d'un métier. L'enjeu est de réussir à valoriser les compétences acquises dans le pays d'origine tout en permettant l'adaptation au contexte socioprofessionnel du pays d'accueil. En effet, les réfugiés n'ont pas les codes de la vie professionnelle et de la langue française dans ce contexte. Ainsi, il est intéressant de mettre en place plus de formations professionnelles couplées avec un renforcement de la langue française, à l'exemple de ce qu'il se fait dans la ville de Frangy [21].

3.3 L'importance de la communication

Au cours de notre travail, nous nous sommes rendu compte que les obstacles mis en évidence dans les parties précédentes pour l'accueil des migrants (en termes d'hébergement et de logement mais plus largement, en termes d'intégration) étaient très fortement liés la volonté (ou au manque de volonté) politique sur ce sujet, et de fait, à la communication faite sur cette question, par les médias, mais peut-être plus encore par les pouvoirs publics.

Pour que les politiques agissent, il faut dépolitiser le sujet et objectiver la situation migratoire française, européenne et mondiale. Cela permettrait de pouvoir prendre des décisions responsables et humaines. L'importance de la responsabilisation des citoyens quant au rôle d'accueil de ces populations fragiles est aussi importante. Aujourd'hui, les politiques n'agissent pas de peur de l'opinion publique. Par exemple, Angela Merkel a commencé à décrocher dans les sondages suite à son accueil massif de migrants [33]. C'est aussi aux politiques de faire de la pédagogie et rendre les citoyens plus compréhensif de la réelle situation migratoire actuelle.

Les médias ont aussi une responsabilité. La représentation commune que les citoyens se font des migrants est de personnes arrivant avec leurs baluchons sans différence de statut, alors qu'il y a aussi des personnes qualifiées qui migrent. Certains acteurs, étatiques et associatifs, s'inquiètent que peu de médias montrent des images humanistes de migrants. Il pourrait être utile que des formations physiques soient données aux journalistes afin qu'ils possèdent facilement plus d'informations : les différences de statut administratif, les chiffres actuels... La DIAIR pourrait le faire dans le cadre de leur communication, ou via un espace sur leur site web qui regrouperait ce type d'informations.

De faits réels et concrets émergent des idées parfois radicalement opposées, portées par des acteurs antagonistes, allant des collectifs parfois proches de l'extrémisme militant pour l'accueil des migrants (par exemple, le collectif Jeudi-Noir qui lutte contre le mal-logement des personnes vulnérables [27]), à des associations « anti-migrants » (par exemple, l'association LiEn qui lutte contre l'accueil des migrants [2]). Ainsi, l'opinion française se trouve clivée (comme le révèle le sondage de l'Ifop réalisé en août 2018, avec 54% des français défavorables à l'accueil des migrants en France [26]). Ceci interroge donc : comment peut-il y avoir des interprétations aussi drastiquement différentes de faits qui seraient traduits en chiffres ? La communication sur ces chiffres joue inéluctablement un grand rôle.

Il semblerait que les pouvoirs publics français eux-mêmes soient ambigus sur la position qu'ils souhaitent affirmer, et donc l'image de l'État français qu'ils souhaitent afficher. Sur la question des déboutés par exemple, la situation de l'État est délicate : bien que leur renvoi soit conditionné par l'octroi d'un laisser-passer consulaire par le pays d'origine de la personne, le taux de renvoi pourrait être augmenté. D'ailleurs, comme nos interlocuteurs l'ont souvent souligné, le renvoi des personnes déboutées coûterait moins cher aux pouvoirs publics que de les laisser en situation irrégulière sur le territoire français. Pour quelles raisons ce taux de renvoi n'est-il alors pas maximisé? L'image a souvent été donnée comme réponse à cette question : le renvoi des personnes « de force » pourrait ainsi dégrader l'image et la réputation de l'État français. Néanmoins, l'État n'opte pas plus pour une image de « pays d'accueil et d'intégration ». Mais alors en ne choisissant ni d'assumer une position en faveur de l'accueil, ni d'assumer une position en sa défaveur, ne serait-ce pas un moyen de se décharger de la responsabilité de gérer pleinement le problème des déboutés?

Cependant, on peut remarquer aussi la complexité dans laquelle se trouve le Gouvernement en ce qui concerne cette question de l'affichage d'un parti pris. En effet, comme l'a souligné l'un des directeurs d'association que nous avons pu rencontrer, afficher une position en faveur de l'accueil peut permettre d'éviter l'émergence de croyances négatives dans l'opinion publique en ce qui concerne les migrants, mais elle peut aussi alimenter les propos des « anti-migrants » et ainsi « faire le jeu du Front National ».

Un exemple qui mérite d'être analysé est le cas de la ville de Bordeaux : son maire, Alain Juppé, a fait le choix d'une politique plutôt en faveur de l'accueil. Pourtant, sans affichage de ce choix, peut-on dire que la mise en œuvre de cette politique a été facilitée? Nous pouvons également se poser la question à propos des régularisations opérées sous le quinquennat du Président Sarkozy, sur lesquelles très peu - voire pas - d'informations ont été relayées.

En revanche, notre entretien avec Emmaüs Solidarité et nos rencontres avec du personnel gestionnaire du centre d'Ivry-sur-Seine que nous avons pu visiter ont souligné que la communication sur le bon fonctionnement et la réussite de ce centre a clairement contribué à son acceptation, signe que communiquer semblerait davantage faciliter l'acceptation de l'accueil que le contraire.

Quelle que soit la réponse à ces questions, notre travail nous a permis de toucher du doigt le danger inhérent à une telle volonté de ne pas assumer d'opinion ou d'afficher une prise de position claire sur ces questions. Sans pour autant omettre l'effet de la situation économique parfois complexe que peuvent connaître les français, les opinions extrêmes sur les questions d'immigration émergent dans l'imaginaire des gens lorsqu'il y a une lacune de connaissances qui se comble par des croyances, de manière volontaire (une manière de se trouver un « bouc émissaire ») ou involontaire (l'ignorance) [49]. Un sondage de 2014 mené par le German Marshall Fund (GMF), « Transatlantic Trends » montrait en effet que le rejet des étrangers était principalement alimenté par le manque de connaissances.

Communiquer est donc essentiel afin d'informer les citoyens français des réalités. Des théories que certains bords politiques s'empressent de s'approprier pour leur faire dire ce qu'ils souhaitent en dire, mériteraient aussi d'être critiquées, débattues voir même invalidées par des démonstrations objectives, chiffrées. C'est par exemple le cas de la théorie de l'appel d'air. Et ces démonstrations ne doivent pas rester dans l'antre du domaine de la recherche, mais les pouvoirs publics, appuyés par les médias doivent s'en emparer et les divulguer. Mais ne pas confondre ce besoin de communiquer sur l'aspect quantitatif pour informer des réalités, avec une inutilité de communiquer sur le qualitatif, de mettre en avant des expériences d'accueil fructueuses, tant pour les personnes accueillies que pour les personnes accueillantes, afin d'apaiser cette peur de l'autre qui finalement, paralyse les débats. Finalement, il s'agirait davantage de dépasser le débat « humaniste versus rationnel », et d'agir « ni pour, ni contre l'immigration, avec elle tout simplement », comme le rappelle le chercheur François Héran.

De fait, il est nécessaire d'apporter une certaine vigilance à l'idée de créer un statut « intermédiaire » qui s'inspirerait du statut de « *Duldung* » allemand, c'est-à-dire de statut « toléré ». En effet, un tel statut d' « entre-deux » pourrait avoir pour objectif premier de ne pas assumer l'accueil, de le cacher. Comme si régulariser les personnes allait enflammer l'opinion publique et les extrêmes, on choisit plutôt de rester « flou » sur le statut octroyé aux personnes. Or cela pourrait bien avoir l'effet inverse de l'effet attendu : ce « flou », ce manque d'information et ce manque d'audace de la part de l'État pourrait en fait provoquer la construction d'idées fausses

sur les personnes et attiser la peur.

Cependant, le sentiment de rejet ne semble pas être limité aux personnes aux opinions politiques proches de l'extrême droite. On peut également retrouver ce sentiment de rejet chez des personnes dont les opinions sont plutôt tournées vers le libéralisme (économique). Ceci peut être perçu comme une incohérence : comment peut-on être à la fois pour un effacement des frontières pour les flux commerciaux par exemple, mais pour le renforcement en ce qui concerne les flux humains? Pour être en faveur de la mondialisation, il semblerait pertinent de la considérer dans toutes ses dimensions.

Comme évoqué supra, communiquer sur les actions en faveur de l'accueil des migrants « qui marchent » est essentiel. Des initiatives de partages d'expériences émergent : c'était notamment l'objectif de la première Convention nationale sur l'accueil et les migrations qui s'est tenue à Grande-Synthe en mars 2018, mettant autour de la table des élus locaux de petites comme de grandes villes [6]. Il est cependant primordial que ce type de projet ne reste pas à la seule initiative des villes, mais que l'État aussi s'inspire de ce qui se fait au niveau local et serve en quelques sortes de relais d'information. Nombreux sont les élus qui s'insurgent face à l'absence de prises d'initiatives de l'État, comme si l'élan provenait trop souvent des villes.

Il semble également intéressant de faire le parallèle avec le passé et la crise des boat people en évoquant cette question de la communication et de l'affichage que faisait l'État français de cette question. Les boat people accueillis fuyaient le communisme. Elles ont été accueillies avec une volonté collective, impulsée par des intellectuels aux idées pourtant parfois très opposées comme Jean-Paul Sartre ou Raymond Aron. Ces voix se sont en effet unies à celle du Président Valéry Giscard D'Estaing pour former une sorte d'union nationale sur la question. De manière générale, cet accueil des boat people fondé sur la volonté du gouvernement a largement modelé le regard que la société a porté sur eux et a permis de légitimer leur arrivée en France. Ceci souligne donc l'importance que peut avoir la parole des pouvoirs publiques sur des questions aussi polémiques. Nous pouvons également poser la question des motivations qui ont poussé les pouvoirs publics a agir de la sorte, en lien avec le passé colonial : y avait-il un sentiment de culpabilité vis-à-vis de ces personnes, qui aurait justifié que la France les accueille dignement?

Si tel est le cas, nous pouvons nous demander pour quelle raison cette motivation n'a pas lieu aujourd'hui, quand bien même les pays occidentaux comme la France ne sont pas sans responsabilité vis-à-vis des inégalités entre pays du Sud et pays du Nord, qui motivent certains flux migratoires comme ceux provenant de l'Afrique Sub-Saharienne; ni vis-à-vis de certaines guerres que les populations migrantes fuient, comme la guerre en Syrie.

Quelle est l'origine d'une telle peur de l'autre aujourd'hui? Un repli sur soi serait-il la réponse aux craintes installées par le système mondialisé dans lequel nous vivons?

Conclusion

Le travail réalisé dans le cadre de ce GAAP et les entretiens menés avec les différents acteurs de la politique d'accueil et d'intégration des réfugiés en France, nous ont permis de mettre en évidence que les pouvoirs publics, les associations ainsi que l'ensemble des acteurs sociaux et institutionnels se sont mobilisés pour tenter d'adapter le DNA existant face à l'afflux de migrants arrivés en Île-de-France à partir de 2015, l'explosion des campements sur l'espace public parisiens, et à la hausse subite et imprévue des demandes d'asile.

Cette adaptation est passée par une création successive de nouveaux dispositifs d'accueil et d'hébergement pour augmenter progressivement le nombre de places et par une mobilisation dans l'urgence des tous les dispositifs existants. Cette mobilisation en catastrophe a complexifié le DNA en rajoutant des strates de nouveaux dispositifs mais elle a aussi permis de mettre en lumière les limites du DNA actuel.

Profitant d'un retour d'expérience de maintenant trois années, les problèmes généraux du manque de places dans le DNA, de sa complexité, du manque de coordination des départements d'Île-de-France et de la concentration massive de demandes d'asile ont été identifiés. Des améliorations dans la gestion des flux ont été proposées en fonction des publics (primo-arrivants, demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés, dublinés...) qui ont tous des besoins spécifiques. Dans le périple que constitue le parcours d'un demandeur d'asile en France, des améliorations a chaque étape ont été imaginées, de son arrivée sur l'espace public, à la sortie du DNA, et vers un parcours d'intégration.

Cependant, nous avons pu mettre en évidence que si des améliorations du dispositif actuel sont effectivement possibles pour l'ajuster selon une stratégie « des petits pas » en travaillant sur les marges de progression identifiées par les acteurs du dispositif, elles ne sont pas suffisantes dans le contexte particulier de l'Île-de-France.

En effet, dans le contexte d'une crise structurelle spécifique du logement et de l'hébergement et avec un marché du logement social et privé particulièrement tendus dans cette région, le DNA doit être réformé en profondeur pour faire face à l'afflux de migrants actuels et à venir mais surtout réussir leur intégration.

Dès lors, nous avons constaté que ce n'est pas la première fois dans l'histoire que la France doit faire face à une demande d'asile aussi importante (crise des *boat people* par exemple). De

même, des pays voisins de la France ont également su faire face à une demande d'asile bien plus importante. Par exemple, l'Allemagne a sur la période 2008-2017, sur les 5 millions de primo demandeurs dans l'UE, a accueilli 1,7 millions de personnes. L'analyse de la gestion des crises passées et du modèle allemand nous ont permis de tirer divers enseignements pour réussir une politique d'accueil.

D'une part, le contexte unique de crise du logement en Île-de-France, oblige a une territorialisation sur le modèle allemand inspiré de la clé de Konigstein. Les flux concentrés en Île-de-France doivent être, grâce à la mobilité géographique des réfugiés, redistribués sur tout le territoire. Des parcours résidentiels accompagnés sont nécessaires avec un accès à l'emploi, une formation et l'apprentissage de la langue. La question d'un titre de tolérance pour les « ni-ni » ou certains demandeurs d'asile peut également être une piste à explorer pour un meilleur accès à l'emploi.

D'autre part, nous avons pu mettre en évidence l'importance de la communication et au final de la volonté politique dans la réussite d'une politique publique d'accueil et d'intégration des réfugiés. En effet, la sensibilité du sujet dans l'opinion publique française et européenne est telle qu'elle empêche la planification sur le long terme et le débat objectif. Ainsi une phrase marquante de nos entretiens, a été « le jour où la photo du petit Aylan, enfant syrien, qui a été retrouvé mort sur une plage turque, a circulé une vague d'émotion s'est emparée de la France, nous étions appelés de toute part et par tous les acteurs pour mener des projets d'accueil. Cependant quelques semaines plus tard, les attentats de Paris ont lieu, et puis, là plus rien ».

Cette volatilité et instabilité de l'action publique empêchent d'améliorer en profondeur le dispositif. Dès lors, la communication positive sur l'accueil des réfugiés a toute son importance pour renverser le paradigme, pour axer la communication politique sur la dénonciation de la théorie de l'appel d'air et de la concurrence sur le marché du travail, et mettre en avant l'apport des migrants à l'économie et à la démographie française. La pédagogie sur ces sujets sensibles des migrations est primordiale pour faire changer les regards. A titre personnel, le GAAP nous a justement permis de changer de regard sur un sujet qui est bien plus complexe et protéiforme que l'image manichéenne donnée par les médias.

Au final, l'enjeu de la communication et de la pédagogie sont bien là, l'immigration fait partie de l'histoire de l'humanité et de la France, c'est un fait, inéluctable, qui s'impose et qui perdurera que ce soit avec les migrants économiques ou les migrants climatiques. Dès lors il n'y a pas lieu d'être pour ou contre, il faut faire au mieux avec pour proposer un accueil digne, rejoignant ainsi la conclusion du chercheur François Héran « ni pour ni contre l'immigration, avec elle tout simplement ».

Liste des personnes rencontrées

Acteurs institutionnels

Alain BROSSAIS Sous-préfet de Loire-Atlantique

Virginie GUÉRIN-ROBINET

Conseillère Hébergement à la DIAIR et Conseillère Mi-

grants à la DIHAL

Simon KARLESKIND Conseiller innovation à la DIAIR

Virginie LASSERRE Cheffe du département demandeurs d'asile au Ministère

de l'Intérieur

Sylvain MATHIEU Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au

logement (DIHAL)

Denis LEONE Délégué territorial adjoint de l'Agence Régionale de

Santé (ARS) Île-de-France

Alain RÉGNIER Délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'inté-

gration des réfugiés (DIAIR)

Raphaël SODINI Directeur de l'Asile au Ministère de l'Intérieur

Antoine TROUSSARD Chef adjoint de cabinet du préfet de région d'Île-de-

France

Acteurs associatifs et chercheurs

Abdel AISSI Chef du service des projets de réalisation de centres d'hé-

bergement d'urgence à Emmaüs Solidarité

Sophie BOUBAKER

Coordinatrice sociale à l'accueil de jour Henri IV pour

Emmaüs Solidarité

Camille DESTANS Responsable stratégie et développement d'Aurore

Clotilde HOPPE Chargée de mission Migrants à la Fédération des acteurs

de la solidarité Île-de-France

Erwan LE MENER Responsable des Sciences sociales à l'Observatoire du

Samusocial de Paris

Isabelle MÉDOU-MARÈRE
Directrice régionale de la Fédération des acteurs de la

solidarité

Alice MONCHAMBERT Chef de projet à la Croix Rouge française

Bruno MOREL Directeur général d'Emmaüs Solidarité

José ORIA Chef de service Social au groupement d'intérêt public

Habitat et Interventions Sociales (GIP HIS)

Guillaume SCHERS

Directeur de la gestion des situations d'urgence à France

terre d'asile

Migrants

Lors de nos visites des centres d'Ivry et de la rue Costou, ainsi que de l'accueil de jour Henri IV, nous avons aussi rencontré et échangé avec des migrants qui nous ont parlé de leur vie, de leur parcours et de leurs avis sur le dispositif et la façon dont il se sentait accueilli. Il était important pour nourrir notre réflexion d'entendre les acteurs qui vivent le dispositif de l'intérieur. Par discrétion, nous ne donnerons pas leurs noms. L'objectif de ce rapport n'était pas de raconter des exemples d'histoires personnelles et de parcours de migrants. Si cela intéresse le lecteur, le blog d'Hippolyte Verdier [51], le rapport d'Erwan Lemener [13] ou encore le film documentaire [52] présentent d'autres histoires et parcours de migrants.

Acteurs contactés

Nous avions également sollicité l'OFII, l'OFPRA, la Mairie de Paris, le Groupe SOS Habitat et Soins ainsi que les chercheurs François Héran et Serge Slama dans le but de nous entretenir avec ces acteurs importants au vu de notre sujet. Nous n'avons pas pu les rencontrer.

Bibliographie

- [1] Hippolyte d'Albis, Ekrame Boubtane, L'admission au séjour des demandeurs d'asile en France depuis 2000, Populations & Sociétés n°552, INED, février 2018, https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/200/pop.soc_552.migration.asile.fr.fr.pdf.
- [2] LiEn : une association pour lutter contre l'accueil des migrants, Breizhinfo, 19 septembre 2016, https://www.breizh-info.com/2016/09/19/49825/lien-association-lutter-contre-laccueil-migrants.
- mieux[3] Accueil desmigrants*l'Allemagne* fait aussi)pourquoi quenous, Capital, 24 octobre 2016, https://www.capital.fr/economie-politique/ accueil-des-migrants-pourquoi-l-allemagne-fait-la-aussi-mieux-que-nous-1178402.
- [4] Typologie des dispositifs d'hébergement des personnes migrantes, La Cimade, janvier 2018.
- [5] Code de l'action sociale et des familles, Article L345-2-2, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=87F78C0A1AAC633B2CE4A92C1C85A8CA.tpdjo06v_2~?idArticle=LEGIARTI000028807381&cidTexte=LEGITEXT000006074069&categorieLien=id&dateTexte=20140424.
- [6] Convention nationale sur l'accueil et les migrations, 1^{er} et 2 mars 2018 à Grande-Synthe, https://convention-accueil-grande-synthe.fr/.
- [7] Data.Gouv.fr, Laissez-passer consulaires, https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/15068-laissez-passer-consulaires/.
- [8] Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, Direction Générale des Etrangers en France/Direction de l'Asile/Département de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés
- [9] Les étrangers en France, Direction Générale des Etrangers en France, Année 2016, Quatorzième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
- [10] Les conditions de logement en Île-de-France, Direction Régionale et Interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement et Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement, Edition 2017.
- $[11] \ \textit{Les donn\'ees sur les migrants}, \ DRIHL, \ 12 \ juin \ 2018, \ \text{http://www.drihl.ile-de-france.} \\ \text{developpement-durable.gouv.fr/les-donnees-sur-les-migrants-a4368.html}.$
- [12] Le délai de traitement, DRIHL, http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv. fr/le-delai-de-traitement-r547.html.

- [13] Mireille Eberhard, Erwan Le Méner, Émilie Segol Qui sont les migrants mis à l'abri? (Île-de-France, juin 2015-novembre 2016) Rapport pour la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France, Août 2018.
- [14] Emmaüs Solidarité, Rapport d'activité 2016.
- [15] Demandes d'asile par état de procédure, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do~?tab=table&plugin=1&language=fr&pcode=sdg_10_60.
- [16] Statistiques sur l'asile, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr#Nationalit.C3.A9_des_primo-demandeurs:_la_plupart_sont_originaires_de_Syrie_et_d.27Iraq.
- [17] Accueil, orientation et hébergement des personnes migrantes : des dispositifs Asile en mutation, Fédération des acteurs de la solidarité Île-de-France, 20 juin 2018.
- [18] Jean-Jacques Guillouet et Philippe Pauquet, Les « Mal-logés », Décembre 2016.
- [19] Pierre Haski, *Quand la France ouvrait les bras à 120 000 réfugiés sauvés en mer*, L'Obs, 25 avril 2015, https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-monde/20150424.RUE8808/quand-la-france-ouvrait-les-bras-a-120-000-refugies-sauves-en-mer.html.
- [20] « Convention de Genève », Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), 1951 et 1967, https://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62.html.
- [21] Cyrille Hanappe, *L'accueil des réfugiés et la ville de demain*, Libération, 24 août 2017, https://www.liberation.fr/debats/2017/08/24/l-accueil-des-refugies-et-la-ville-de-demain_ 1591718.
- [22] Autorisation provisoire de séjour (Duldung), Handbook Germany, https://handbookgermany.de/fr/rights-laws/asylum/duldung.html.
- [23] François Héran, Avec l'immigration, mesurer, débattre, agir, Éditions La Découverte, 2017.
- [24] François Héran, Le savant, le politique et le populaire : quel vocabulaire pour les migrations?, Cours au Collège de France, Chaire Migration et Société, 1 juin 2018, https://www.college-de-france.fr/site/francois-heran/course-2018-06-01-10h00.htm.
- [25] Sophie Hinger et Elias Steinhilper, L'accueil allemand, un modèle pour la France?, Plein droit n° 115, décembre 2017 « Villes et hospitalités ».
- [26] Les Français et l'accueil des migrants, IFOP, 20 août 2018, https://www.ifop.com/publication/les-français-et-laccueil-des-migrants-4.
- [27] Jeudi-Noir, les galériens du logement, Jeudi-noir, https://www.jeudi-noir.org/qui-nous-sommes/.
- [28] Les droits des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection, Infos Droits Étrangers, http://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/les-droits-des-demandeurs-et-refugies/.
- [29] Simon Karleskind, Mise en réseau des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, Mémoire de thèse professionnelle pour le MS PAPDD – Année universitaire 2017/2018.

- [30] Sylvie Kaufmann, boat people : pourquoi 2015 n'est pas 1979?, Le Monde, 16 mai 2015, https://www.lemonde.fr/idees/article/2015/05/16/boat-people-pourquoi-2015-n-est-pas-1979_4634696_3232.html.
- [31] Robert Kunzig, Comment l'Allemagne accueille-t-elle les réfugiés?, National Geographic, 9 novembre 2016, https://www.nationalgeographic.fr/histoire/2016/11/comment-lallemagne-accueille-t-elle-les-refugies.
- Aquitaine...l'accueildes[32] Auvergne, migrantsdanslesrégions, Le Monde d'après des chiffres de la Cimade et du Ministère de l'Intérieur, 2017, 26 https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/10/26/ octobre auvergne-rhone-alpes-nouvelle-aquitaine-grand-est-les-regions-qui-ont-accueilli-le-plus-de-migran ts-depuis-un-an 5206112 4355770.html.
- [33] Allemagne cesmomentscl'esfraqiliséAngelaMerkel, neufquiontLe 29 http://www.lefigaro.fr/international/2018/10/29/ Figaro, octobre 2018, 01003-20181029ARTFIG00141-allemagne-ces-neuf-moments-cles-qui-ont-fragilise-angela-merkel. php.
- [34] En hiver, les migrants prennent la place des SDF? Pas vraiment..., Le Monde, 20 décembre 2017, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/12/20/en-hiver-les-migrants-prennent-la-place-des-sdf-pas-vraiment_5232427_4355770.html.
- [35] Le droit d'asile en Allemagne, Les dessous de l'Allemagne, Blog d'information politique et sociale sur l'Allemagne, http://allemagne-et-plus.a18t.net/?p=43.
- [36] LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie Article 13, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/9/10/INTX1801788L/jo/texte
- [37] Leonarda : « il faut arrêter ces rafles » (Benbassa, écologiste), L'Obs, 17 octobre 2013, https://www.nouvelobs.com/education/20131017.AFP9104/leonarda-il-faut-arreter-ces-rafles-benbassa-ecologiste.html.
- [38] Annonce des lauréats du deuxième appel à projets du FTAP, Modernisation.gouv.fr, 12 novembre 2018, https://www.modernisation.gouv.fr/salle-de-presse/dossiers-de-presse/annonce-des-laureats-du-deuxieme-appel-a-projets-du-ftap.
- [39] À l'écoute du monde, Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Rapport d'activité 2015.
- [40] À l'écoute du monde, Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, Rapport d'activité 2017.
- [41] Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, Rapport d'activité 2017
- [42] « Règlement Dublin III », RÈGLEMENT (UE) N° 604/2013 DU PARLEMENT EURO-PÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 2013.

- [43] Flyer d'information sur les CAES, République Française, 2018, https://www.gisti.org/IMG/pdf/2._flyer_information_caes_v2.pdf.
- [44] 2015, l'année de la crise des migrants, RFI, 1^{er} janvier 2016, http://www.rfi.fr/europe/20160101-focus-2015-annee-crise-migrants-aylan-turquie-syrie-frontex-merkel.
- [45] France: vers un nouveau record du nombre de demandeurs d'asile en 2018, RFI, 30 août 2018, http://www.rfi.fr/france/20180830-france-demandeurs-asile-2018-record-refugies-ofpra.
- [46] Laurent Ribadeau Dumas, Allemagne: la répartition des réfugiés par Land, un système submergé, Franceinfo, 14 septembre 2015, https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/allemagne/ allemagne-la-repartition-des-refugies-par-land-un-systeme-submerge_3065247.html.
- [47] Service-Public.fr, Obligation de quitter la France, https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18362.
- [48] Serge Slama, Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : dissuader ou accueillir?, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux (CRDF) n°13, Université de Caen, 2015, p. 15-30, https://www.unicaen.fr/puc/images/crdf1302slama.pdf.
- [49] Peter Sutherland, *Le racisme naît de l'ignorance*, Le Monde, 19 septembre 2014, https://www.lemonde.fr/economie/article/2014/09/19/le-racisme-nait-de-l-ignorance_4490728_3234.html.
- [50] Aurélien Taché, 72 propositions Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, avec l'appui de Sabine Fourcade, Catherine Hesse et Justin Babilotte, Février 2018, https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/72-propositions-pour-une-politique-ambitieuse-d-integration-des-etrangers.
- [51] Hippolyte Verdier, Carnets d'exil, Regards sur les migrants d'Europe, 2018, http://www.carnetdexils.pw.
- [52] Ai Weiwei, Human flow, 2017, Film documentaire.