

## 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.

Pour le compte de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL).

Nessrine ACHERAR, Lisa CHÊNERIE, Maël FORCIER, Benjamin MARRET, Manon VIGNES

Encadré académiquement par Fabrice Hamelin et Vincent Spenlebauer

L'année 2015 a été marquée par l'arrivée de nombreux migrants en France et en Europe. Pour y faire face, la France a dû adapter son dispositif national d'accueil (DNA) pour l'hébergement et le logement de ces personnes migrantes. Malgré cela, de nombreux migrants sont aujourd'hui encore à la rue et notamment en Île-de-France. Peut-on encore aujourd'hui parler de crise ? Quels dysfonctionnements persistent dans le dispositif actuel ? Comment l'améliorer en le repensant plus en profondeur ?

### Un dispositif d'accueil résultant d'une adaptation à un contexte de crise

En 2015, l'Europe a connu une très forte et soudaine augmentation de la demande d'asile. Des campements se sont alors mis en place sur le territoire français et en majorité en Ile-de-France. Face à cette situation, les pouvoirs publics et les associations ont dû adapter et renforcer le DNA pour répondre à ces besoins. Si cette adaptation s'est d'abord réalisée dans l'urgence, elle s'est par la suite peu à peu rationalisée.

Aujourd'hui, le DNA est organisé de la façon suivante : un migrant arrivant à Paris et se retrouvant dans un campement est pris en charge dans un accueil de jour. Il doit ensuite téléphoner à la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) pour obtenir un rendez-vous avec un représentant de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) au guichet unique de demande d'asile (GUDA). Lors de ce rendez-vous, le migrant fera sa demande d'asile et l'OFII lui proposera une place dans un hébergement spécifique pour demandeur d'asile. Sa demande sera ensuite instruite par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui fournit une réponse dans un délai de neuf mois. Si le statut de réfugié lui est octroyé, il rejoint alors le droit commun français. Dans le cas contraire, il se trouve en situation irrégulière sur le territoire.

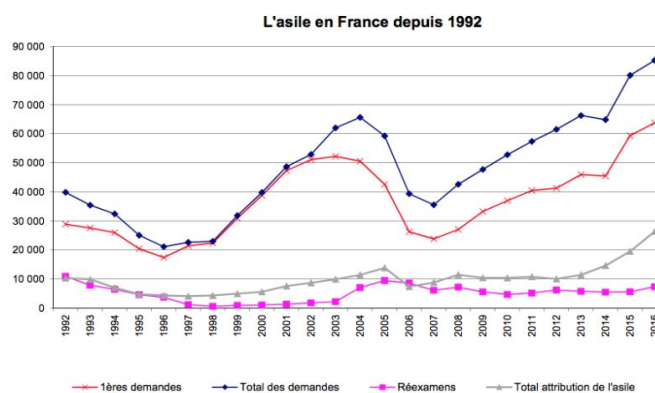


Figure 1 : La demande d'asile en France depuis 1992 (Source : OFPRA)

Au total, le nombre de places d'hébergement a presque doublé depuis 2015, mais cela ne suffit pas à répondre au besoin, surtout en Île-de-France. En effet, 25 % des demandes d'asile françaises sont déposées dans cette région qui est déjà en manque de logements et hébergements. De plus, la réalité du parcours d'un migrant en fonction de son statut est loin d'être aussi simple que décrite ci-dessus. Ce contexte francilien tendu accentue donc les dysfonctionnements d'un dispositif déjà complexe.

## Dysfonctionnements du dispositif actuel et solutions envisagées

La dimension politique des sujets liés à l'immigration complique le fonctionnement du DNA, avec des difficultés de coordination dans les mesures prises. Par ailleurs, la conjoncture actuelle, avec notamment l'accroissement de l'occupation partielle des logements (locations saisonnières) ou encore l'éclatement du modèle familial avec l'occupation de plusieurs logements par ménage, est souvent mise en avant comme facteurs de complication du dispositif.

### DÉFINITIONS

**Migrant** : pas de définition officielle. Il s'agit néanmoins d'une personne étrangère vivant en France.

**Demandeur d'asile** : personne ayant déposé une demande pour l'obtention du statut de réfugié ou de protection subsidiaire.

**Réfugié** : personne ayant obtenu le droit d'asile ou protection internationale (selon la Convention de Genève).

**Débouté** : personne dont la demande d'asile n'a pas été acceptée.

**Dubliné** : personne dont la demande d'asile relève d'un autre pays de l'Union Européenne, conformément au règlement de Dublin.

Nous avons choisi d'utiliser ces termes assez neutres aujourd'hui. Voir [3] pour aller plus loin sur les connotations et le champ lexical de la migration.

### Demandeurs d'asiles

Des dysfonctionnements existent dès le dépôt de la demande d'asile. La plateforme téléphonique mise en place récemment qui permet au migrant de prendre rendez-vous pour déposer sa demande d'asile, avec la dépersonnalisation de la procédure et le quota d'appels reçus par jour, peut être perçue comme une injustice sociale : le délai avant réception de son appel n'est plus fonction du temps depuis lequel la personne tente de prendre ce rendez-vous, mais relève davantage du hasard.

Une fois la demande déposée, la complexité de l'organisation du DNA est reconnue comme un handicap par les acteurs étatiques et associatifs. Une réduction et une simplification des types d'hébergement pourrait permettre une meilleure lisibilité et efficacité du système. Dans notre rapport, nous proposons une version possible de simplification de ce dispositif (figures 2 et 3).

En outre, la complexité du dispositif nécessiterait un accompagnement de ces personnes dès le dépôt de leur demande d'asile. Cette accompagnement mériterait également d'être associé à plus d'intégration, afin de les préparer à l'après.

### Réfugiés

À l'obtention de l'asile, les personnes réfugiées entrent dans le droit commun. A ce titre, elles peuvent déposer une demande de logement social. Aux difficultés « classiques » associées à cette demande (complexité du système, délai d'obtention d'un logement social, etc.), s'ajoutent des complications liées à la situation des réfugiés : difficultés pour s'exprimer en français, accompagnement peu adapté à ces personnes. De plus, les réfugiés connaissent parfois d'importantes difficultés financières liées à leur changement de statut.

Des solutions sont donc attendues de la part des acteurs du terrain. Les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH), destinés aux réfugiés, doivent être non pas une solution transitoire dans l'attente d'un logement social, mais constituer un réel dispositif d'hébergement adapté à ces personnes.

### Personnes en situation irrégulière

Tout le dispositif actuel est pensé pour accueillir les demandeurs d'asile et pour les réfugiés. Cependant, beaucoup de migrants en situation irrégulière se retrouvent aussi dans le dispositif actuel, que les autorités le désirent ou non. Une politique qui ne prend pas en compte ces migrants ne peut pas être en phase avec la complexité de la situation. La plupart de ces derniers reçoivent une obligation de quitter le territoire français dans un délai de trente jours après lequel leur situation devient irrégulière.

Si la volonté politique actuelle, conforme à une grande partie de l'opinion publique, est de renvoyer les déboutés dans leur pays d'origine, il est en pratique très difficile de les renvoyer. D'une part, les polémiques sur des renvois de migrants considérés comme inhumains peuvent se révéler très coûteuses politiquement. D'autre part, le renvoi doit aussi être organisé, et nécessite alors des fonctionnaires qui y travaillent ainsi qu'un budget non négligeable. Mais le principal frein au renvoi de migrants est d'ordre diplomatique. La France ne peut pas renvoyer un débouté dans son pays d'origine sans l'obtention d'un laissez-passer consulaire de la part de ce pays. Lorsqu'un pays refuse catégoriquement de délivrer ce laissez-passer, la France n'a pas d'autres choix que de garder ses migrants irréguliers sur son sol.

Pour des raisons similaires, et en particulier l'apaisement des relations avec les autres pays européens, il est extrêmement compliqué de renvoyer les dublinés.

On regroupe souvent sous le terme de « ni-ni » ces migrants qui ne sont ni expulsables ni régularisables. Ils

occupent alors l'espace public, causant des problèmes d'hygiène et de sécurité, sans pouvoir bénéficier légalement d'un travail ou d'un logement. Les politiques récentes ne sont pas emparées de ce problème.

## Comment repenser le dispositif en profondeur

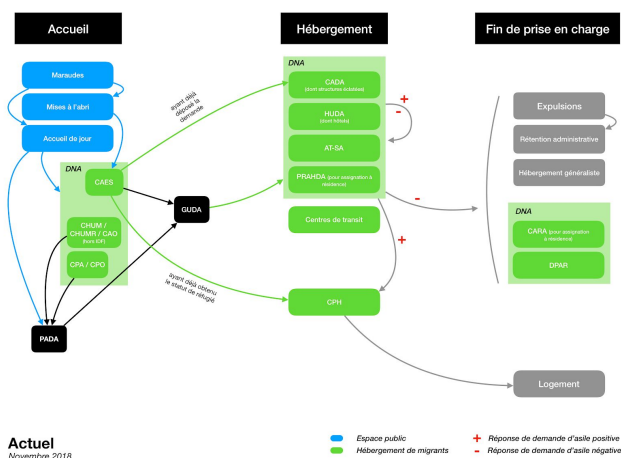


Figure 2 : Notre compréhension du dispositif actuel

### Pour faciliter l'accès au logement

Dans le contexte de la crise du logement en Ile-de-France et de la saturation générale des dispositifs de droit commun utilisés par d'autres populations précaires, la redistribution du flux de réfugiés sur l'ensemble du territoire nous semble nécessaire afin de créer des parcours résidentiels adaptés grâce à une mobilité accompagnée des réfugiés vers des régions autres que l'Ile de France. Sur le modèle allemand de la clé de répartition de Königstein, un système de quotas détermine le nombre de migrants à accueillir pour chaque région en fonction de critères objectifs qui prennent en compte la population et les recettes fiscales d'un territoire. La réussite de cette répartition est basée sur l'accompagnement des réfugiés vers un emploi en identifiant préalablement les territoires susceptibles de proposer simultanément des emplois et des logements dans un parcours d'intégration d'une durée moyenne de cinq ans. Dans ces bassins d'emploi, l'ensemble des moyens pour capter l'offre de logements et créer des logements adaptés aux réfugiés doivent être mis en oeuvre : mobilisation du patrimoine bâti privé et public dit intercalaire ou vacant, promouvoir les initiatives d'accueil par la société civile ou encore soutenir le développement de tous les dispositifs expérimentaux permettant de créer de nouvelles formes de logements adaptés aux besoins spécifiques des réfugiés.

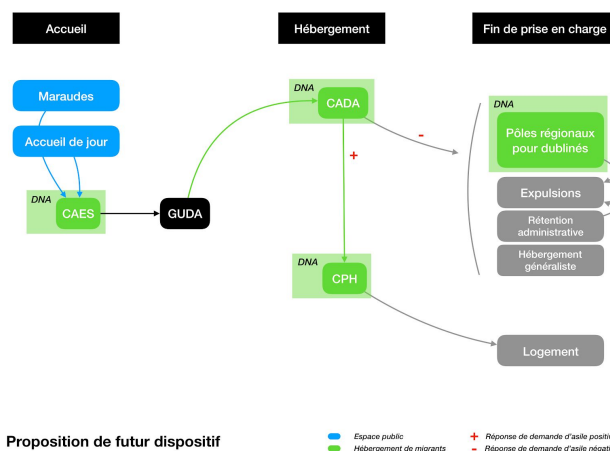


Figure 3 : Notre proposition pour un futur dispositif

### Pour améliorer l'intégration

Pour fluidifier le dispositif, il est primordial que les réfugiés entrent réellement dans le droit commun. L'intégration des réfugiés, mais également des demandeurs d'asile, est essentielle et devrait être envisagée comme une priorité par les décideurs publics. L'apprentissage de la langue française et l'accès à l'emploi sont deux facteurs d'intégration qu'il est urgent d'améliorer.

Aujourd'hui, le contrat d'intégration Républicaine (CIR) offre deux modules de six heures sur les institutions françaises et les valeurs de la République. Il permet également deux cents heures d'enseignement de la langue française. À l'exemple de l'Allemagne, et comme préconisé dans le rapport du député Aurélien Taché [6], il est nécessaire de renforcer cet enseignement pour une intégration réussie.

L'accès à l'emploi des réfugiés reste aujourd'hui difficile et des mesures volontaristes de la part de l'État permettraient de pallier ce problème, comme cela avait été le cas lors de la crise des « boat people ». On peut noter que plus les personnes ont le droit d'accéder tôt à un emploi dès leur arrivée en France, plus il leur sera facile d'avoir un emploi pérenne une fois le titre de réfugié acquis.

Cette question de l'emploi s'étend donc aussi aux « ni-ni ». Comme évoqué *supra*, ces personnes sont présentes sur le territoire national. Ainsi, non seulement

elles méritent des conditions de vie dignes, mais leur permettre de travailler pourrait s'avérer également moins coûteux pour la puissance publique. Ceci illustre d'ailleurs l'intérêt d'une analyse économique fine des coûts générés par les politiques de l'immigration actuelles. La réflexion sur un « passeport de tolérance » pourrait être menée, en s'inspirant du "Duldung" et des politiques allemandes.

## L'importance de la communication

La dimension politique de ce sujet le rend délicat et la communication en est d'autant plus importante, non seulement par les médias, mais également par les pouvoirs publics. En effet, l'émergence de collectifs extrémistes, en faveur de l'accueil des migrants comme en sa défaveur, révèlent un clivage marquant dans l'opinion française sur la question de l'immigration. Des « idées » circulent (théorie de l'appel d'air, concurrence entre français et étrangers pour l'emploi et le logement, etc.), sans pour autant qu'elles fassent l'objet d'un débat public clair et argumenté. Comme le mettent en lumière

certaines études, les opinions extrêmes à propos de l'immigration émergent dans l'imaginaire des gens lorsqu'il y a des lacunes de connaissances qui se combleront par des croyances, de manière volontaire (en réponse à une situation difficile pour laquelle une explication « bouc-émissaire » est recherchée) ou involontaire (ignorance). Les pouvoirs publics ont ainsi un rôle à jouer pour combler ces lacunes et objectiver l'information concernant l'immigration, ce qui pourrait d'ailleurs permettre de dépasser le débat relativement cristallisé « humaniste versus rationnel ». Si l'État n'est pas à proprement parler un média, il a tout de même un rôle à jouer dans le processus médiatique, grâce à des acteurs comme la DIAIR. Il s'agirait ainsi d'agir « ni pour, ni contre l'immigration, mais avec elle tout simplement », comme le souligne le chercheur François Héran [2]. D'ailleurs, les expériences passées et notamment celles des « boat people » rappellent à quel point la communication par les pouvoirs publics est non seulement importante pour responsabiliser les citoyens vis-à-vis de l'accueil, mais elle est également efficace.

## Conclusion

D'abord imaginé dans l'urgence de la crise en 2015, le DNA a été repensé grâce à des mesures pour rationaliser et adapter le dispositif sur certaines marges de progressions identifiées. Si cela a permis d'améliorer les capacités et les conditions d'accueil, le dispositif actuel n'est pas encore à la hauteur de cette situation structurelle, qui ne mérite d'ailleurs plus le terme de crise, avec des migrations qui ne vont pas décroître et un problème de logement en Île-de-France. Il conviendrait alors d'accepter cette situation et de réformer en profondeur le DNA. La comparaison entre le DNA français actuel et le dispositif allemand ou la gestion de crise des boat people démontre qu'il est possible logistiquement et financièrement d'accueillir dignement et en masse, grâce à des solutions comme la territorialisation, le passeport de tolérance et des centres d'hébergement et d'intégration dignes sur le modèle de celui d'Emmaüs à Ivry. Le problème relève alors plutôt de la volonté politique. Il est donc nécessaire de dépasser le débat de l'humanisme accueillant contre l'impossibilité d'accueillir toute la misère du monde pour comprendre que l'accueil digne est aujourd'hui la seule solution satisfaisante en phase avec les réalités sanitaires, diplomatiques et démographiques.

## Éléments de bibliographie

[1] Eberhard M., Le Méner E., Segol E., *Qui sont les migrants mis à l'abri ?* (Île-de-France, juin 2015-novembre 2016) Rapport de l'Observatoire du SAMU social à l'attention de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France, Août 2018.

[2] Héran F., *Avec l'immigration, mesurer, débattre, agir*, Éditions La Découverte, 2017.

[3] Héran F., *Le savant, le politique et le populaire : quel vocabulaire pour les migrations ?*, Cours au Collège de France, Chaire Migration et Société, 1 juin 2018

[4] Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, *Rapport d'activité 2017*.

[5] *À l'écoute du monde*, Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, *Rapport d'activité 2017*.

[6] Taché A., *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