

LES POLITIQUES D'HEBERGEMENT ET D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

ACTES DU SÉMINAIRE ENS-IAU DU 20 MAI 2016
SUR LES QUESTIONS URBAINES



NOVEMBRE 2016

30.16.02



www.iau-idf.fr



LES POLITIQUES D'HEBERGEMENT ET D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS VERS DE NOUVELLES INÉGALITÉS TERRITORIALES ?

ACTES DU SÉMINAIRE ENS-IAU DU 20 MAI 2016
SUR LES QUESTIONS URBAINES

Novembre 2016

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général par intérim : Fouad Awada

Synthèse du séminaire : Edgar Brault et Thibaut Meynieu pour l'ENS, Brigitte Guigou et Mariette Sagot pour l'IAU idF
N° d'ordonnancement : 30.16.02

Crédit photo de couverture : Martin LEVENEUR/Flickrz-CC

L'École Normale Supérieure (ENS, département de Géographie) et l'IAU îdF organisent depuis 2014 un cycle de séminaires sur les questions urbaines. Ouverts à un public d'étudiants et de professionnels, ces séminaires ont pour objectif de croiser et de confronter les points de vue des chercheurs, professionnels, élus et représentants de la société civile sur des thématiques à enjeux pour la région. Mieux comprendre les questions urbaines et identifier des pistes pour l'action, telles sont les orientations de ces séminaires ENS – IAU, proposés alternativement dans les locaux de l'ENS et de l'IAU.

En 2015/2016, le thème du cycle était « Fractures sociales fractures spatiales ».

Le 3^{ème} séminaire du 20/05/2016 portait sur « Les politiques d'hébergement et d'accueil des réfugiés : vers de nouvelles inégalités territoriales? » et s'est déroulé à l'IAU. Il a été coordonné par deux élèves de l'ENS : Edgar BRAULT et Thibaut MEYNIEU, sous la responsabilité d'Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT, directrice du département de géographie, et pour l'IAU, par Brigitte GUIGOU, chargée de mission formation/parteneriat recherche et Mariette SAGOT, démographe.

Cette synthèse a été rédigée à partir des éléments disponibles le 20 mai 2016 et ne prend donc pas en compte les informations publiées ultérieurement et les politiques mises en place depuis.

Le programme et les synthèses des séminaires sont consultables en ligne sur le site de l'IAU.

PROGRAMME

DU 20 MAI 2016

14h : ACCUEIL ET ANIMATION

Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT, *directrice du département de géographie de l'ENS*
Brigitte GUIGOU, *chargée de mission partenariat recherche à l'IAU îdF*

Migrations internationales en Ile de France et réfugiés : éléments de cadrage

Mariette SAGOT, *démographe à l'IAU îdF*

Migrations et réfugiés : quelle hospitalité ?

Michel AGIER, *directeur de recherche à l'EHESS (Ecole des hautes études en sciences sociales) et directeur d'études à l'IRD (Institut de recherche en développement)*

Politique d'hébergement et d'accompagnement des migrants en Île-de-France

Marie-Françoise LAVIEVILLE, *Directrice adjointe à la DRIHL (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement)*

Politique d'accueil et d'hébergement des réfugiés à Dessau, Allemagne

Marguerite BRAULT ; Hélène DACCORD ; Juliane DRESCHER ; Julie LENOUVEL ; Abir SADELLAHN, *étudiants de l'ENS*

16h15 : TABLE RONDE

- Michel AGIER, *directeur de recherche à l'EHESS*
- Marie-Françoise LAVIEVILLE, *Directrice adjointe à la DRIHL*
- Bruno MOREL, *Directeur Général Emmaüs Solidarité*

17h30 : POURSUITE AUTOUR D'UN VERRE...

Migrations internationales en Île-de-France et réfugiés : éléments de cadrage,

Mariette SAGOT

Démographe à l'IAU îdF

Mariette Sagot propose une réflexion sur les termes du débat, avant de présenter des éléments de cadrage quantitatifs à l'échelle mondiale et locale.

Définitions

Selon la définition de l'ONU, un migrant *international* est une personne née dans un pays qui vit dans un autre pays, quelles qu'en soient les raisons (professionnelle, étude, famille, asile...). On parlera de migrant *interne*, si le déplacement a lieu dans le même pays. Les « déplacés » sont des migrants qui ont été forcés de partir en raison d'une crise politique majeure ou d'une catastrophe naturelle. Leur seule motivation est de *fuir* la guerre ou la misère. Le HCR distingue les *déplacés internes*, qui sont encore dans leur pays, des exilés. Leïla Vignal¹ montre ainsi qu'un Syrien a fait en moyenne huit déplacements internes avant de s'exiler. Une fois à l'étranger, les déplacés sont sans statut, ils doivent déposer une demande d'asile, ils sont alors demandeurs d'asile. Si cette demande est acceptée, ils obtiennent le statut de réfugié conformément à la convention de Genève.

Dans le cas contraire, ce sont des déboutés du droit d'asile qui doivent repartir, mais qui restent et se retrouvent le plus souvent en situation illégale.

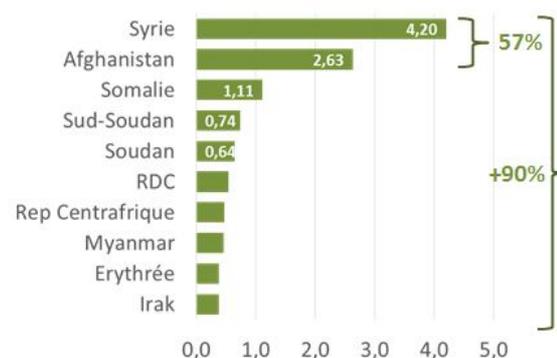
Une crise de l'accueil des personnes déplacées en Europe

Fin 2014², on comptait environ 60 millions de déplacés soit une personne sur 122 dans le monde, la moitié d'entre eux ayant moins de 18 ans. Leur nombre a augmenté de 40 % entre 2011 et 2014 sous l'effet d'une recrudescence

des conflits surtout en Afrique et au Moyen-Orient. Le pays le plus touché est la Syrie dont la moitié de la population est en déplacement forcé, soit 11,5 millions de personnes, dont un tiers s'est déplacé à l'étranger, ce qui constitue le plus gros effectif d'exilés au monde.

Réfugiés sous mandat HCR, juin 2015 (15,1 millions)

Principaux pays d'origine (en millions)



On observe un fort effet de voisinage dans les flux de personnes déplacées, puisque les pays d'accueil sont le plus souvent des pays limitrophes du pays d'origine. En novembre 2015, 80 % des exilés syriens, soit 4,3 millions de personnes, sont accueillis dans les pays voisins : Turquie, Liban, Jordanie, Irak et Egypte. L'Europe – relativement proche des zones de conflit du Moyen-Orient et de l'Afrique - est touchée, quoique dans une moindre mesure, avec l'arrivée de moins d'un million de déplacés syriens. Les arrivées en Europe se font essentiellement par la Méditerranée. Depuis 2000, c'est la route la plus dangereuse au monde, même si le risque de mortalité en mer a fortement baissé avec les changements d'itinéraires : 250 à 500 km séparent la Libye de l'Italie, 10 à 20 km, seulement, la Turquie aux îles grecques³. Entre 2000 et 2015, le HCR a compté 26 115 décès parmi les 1,7 million de personnes l'ayant traversée.

Le nombre de demandeurs d'asile dans l'Union Européenne a fortement augmenté au cours des trois dernières années. Eurostat en dénombre 1,3 million en 2015. Cet afflux de demandeurs doit être relativisé au regard des 508 millions

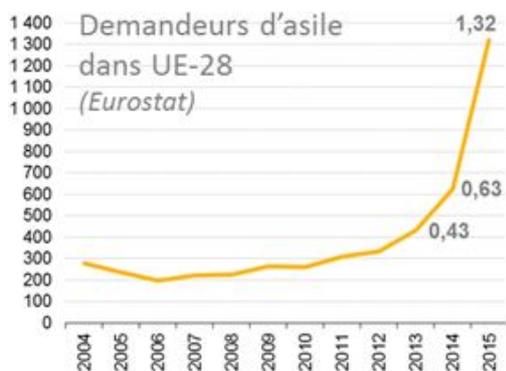
¹ Leïla Vignal, « Syrie : la stratégie de destruction », La vie des idées, 29 mars 2011.

² D'après le rapport 2015 du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR).

³ Philippe Fargues, Ined, Population et Sociétés, n°532.

d'Européens. Dans un contexte qui voit certains pays, et notamment l'Allemagne, en déclin démographique, l'accueil de ces nouvelles populations est susceptible de redynamiser la croissance démographique et de lutter contre le vieillissement. Pourtant, les réponses défensives de protection des frontières, avec l'édification de murs et de barbelés à l'est de l'Europe (Bulgarie/Turquie; Hongrie/Serbie; Autriche/Slovénie), l'ont emporté sur une politique de protection des personnes. La politique de quota et de relocalisation décidée par la Commission européenne s'est soldée par un échec. L'accord avec la Turquie du « un pour un » en mars 2016 atteste de la volonté de la plupart des pays européens de maintenir les réfugiés hors de l'Europe.

1 321 600 demandeurs d'asile
(Eurostat, 2015)



Arrivés en Europe via la Méditerranée
(UNHCR, mai 2016)



Cette crise de l'accueil des personnes déplacées en Europe s'est soldée par une remise en cause de l'espace Schengen de libre circulation et des Accords de Dublin. Selon les Accords de Dublin (1990), la demande d'asile doit être gérée par le premier pays par lequel le migrant entre en Europe. Or, la Grèce – premier pays concerné – s'est vue incapable de gérer toutes les demandes qui lui incombait.

Une pression inégale des arrivées selon les pays

En 2015, 36 % des demandes ont été déposées en Allemagne, les autres pays les plus sollicités sont la Suède et la Hongrie. La France n'est qu'en 6^{ème} position avec 6 % des demandes d'asile⁴. Si l'on rapporte les demandes à la population du pays d'accueil, c'est très clairement la Hongrie et la Suède qui font face à la plus forte « pression ». On compte ainsi, en 2015, un demandeur d'asile pour 2 550 européens. Ce nombre se situe à 18 000 en Hongrie et 16 700 en Suède, pour 5 900 en Allemagne et 1 100 en France. Si la France recevait proportionnellement autant de demandes que la Hongrie⁵, on compterait actuellement 1,2 million demandes d'asile (on en comptabilise 75 750 à cette date).

La situation en France

La France, moins attractive que son voisin allemand et excentrée à l'ouest de l'Europe, est ainsi relativement peu touchée par les vagues de personnes déplacées. En témoigne aussi, la faible part de Syriens accueillis sur son sol : la France n'a enregistré que 11 000 demandes d'asile de Syriens sur les 972 000 demandes déposées dans l'UE28 entre avril 2011 et février 2016, soit à peine 1 %, 651 d'entre elles ont été acceptées dans un programme de réinstallation.

L'établissement de camps illicites en Île-de-France et à Calais témoigne aussi des difficultés à trouver un hébergement et à assurer le déplacement des personnes qui ne souhaitent pas s'installer en France, mais désirent pour la

⁴ La France était, au début des années 2000, le premier pays européen pour le nombre des demandes d'asile, mais depuis la crise syrienne, de nombreux autres pays l'ont dépassée.

⁵ Premier pays de l'UE pour le nombre de demandes d'asile par habitants.

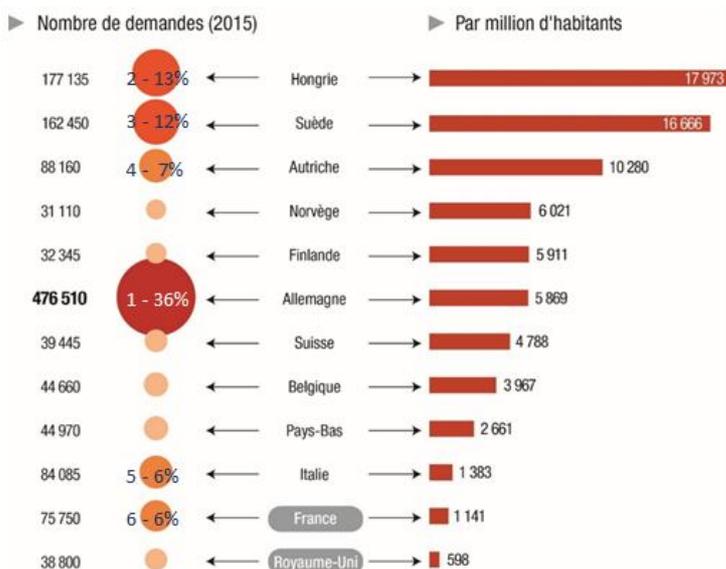
plupart atteindre la Grande-Bretagne. Pour faire face à ces arrivées de population, un plan d'urgence de l'accueil a été mis en place par l'Etat en juin 2015.

La France s'est, par ailleurs, engagée à accueillir 24 000 réfugiés entre 2015 et 2016.

La population immigrée est surreprésentée en Île-de-France, puisque cette région accueille

38 % des immigrés vivant en France, pour seulement 19% de la population nationale. En 2015, 41 % des demandes d'asile adressées à la France y ont été déposées. La région-capitale dispose de capacités d'accueil des réfugiés fortement sous-dimensionnées. La réforme de l'accueil cherche à mieux répartir l'offre d'hébergement sur le territoire français.

Effort/pression très marqué(e) en Hongrie, Autriche et Suède (Eurostat, 2015)

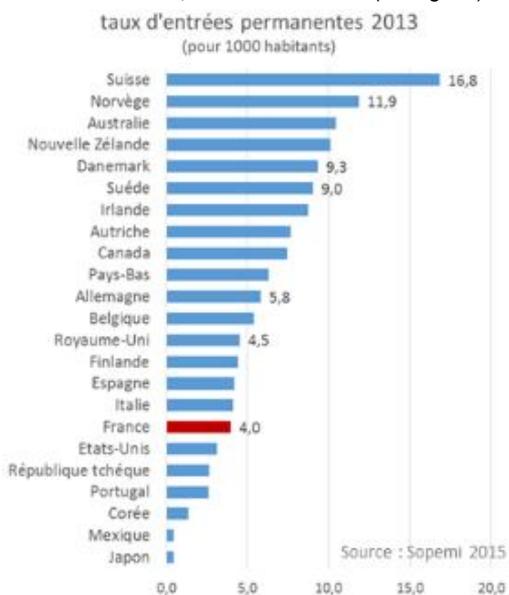


Source : Eurostat 2015

Au taux de la Hongrie, la France aurait enregistré 1 190 000 demandes

La France, vieux pays d'immigration et taux d'immigration modéré

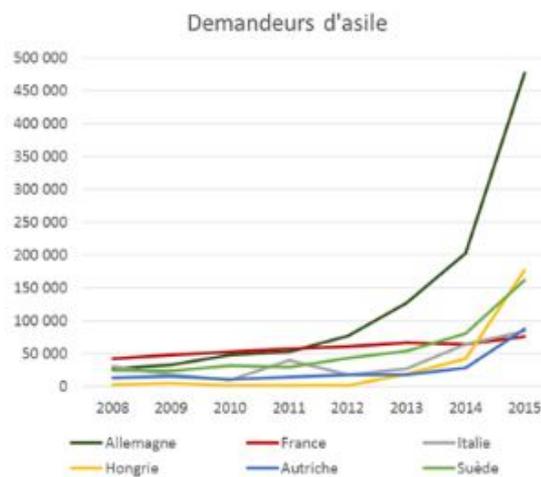
210 000 entrées en 2014, 44% de familles, 31% d'étudiants (MI, Agdref)



Source : Sopemi 2015

La France, tradition d'accueil des réfugiés, mais en 6^e place des demandes d'asile en Europe en 2015 (6%)

(Eurostat, 2015)



France : + 23% entre 2014 et 2015

Migrants et réfugiés : quelle hospitalité ?

Michel AGIER

Directeur d'Etudes à l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales) et directeur de recherche à l'IRD (Institut de recherche en développement)

Michel Agier s'interroge sur la possibilité d'un regard anthropologique sur l'actualité et la question polémique de l'hospitalité, un terme qui pourrait bien être devenu archaïque (l'hospitalité autrefois) ou exotique (l'hospitalité ailleurs, chez les autres). A moins que ces deux décrochages ne montrent la possibilité d'un décentrement pour lire la question contemporaine de l'hospitalité.

Selon lui, la question s'est reposée face à ce qui a été appelé « la crise des migrants » en Europe, alors que tout se passe comme si on ne pouvait plus compter sur l'hospitalité.

« Hospitalité insaisissable et qui se dérobe dès que l'on tente de la saisir dans une forme unique, de la prendre dans un sens univoque. Elle est privée et publique, présente et absente, chaleureuse et hypocrite ; elle admet tous les détournements et apparaît bien souvent là où on ne comptait plus sur elle. »

Ces quelques mots de René Scherer (Eloge de l'hospitalité, 1993) posent les termes du débat : comment réapparaît l'hospitalité dans la société actuelle ?

Qu'est-ce que l'hospitalité privée ?

Jacques Derrida dans un discours en 1997⁶ présentait l'hospitalité sans condition comme un but moral nécessaire mais impossible à réaliser dans la réalité factuelle. Cette relation d'hospitalité reposait selon lui sur la figure du *Xenos*, sorte de figure absolue de l'« étranger » dans la société grecque qui lui accordait une place centrale. En réaction, Florence Dupont⁷ explique que cette démonstration repose sur une erreur de traduction. Le *Xenos* doit être

compris comme l'hôte, et non comme l'étranger. Et le *xenos* est le partenaire de la relation *xenia*, l'hospitalité. En d'autres termes, l'hospitalité sans condition n'existe pas parce qu'il n'y a pas de statut absolu d'étranger. L'hospitalité est toujours une relation, jamais sans condition, elle permet de reconnaître l'Autre, de lui donner une place dans un espace, et c'est là qu'elle devient une matière anthropologique. L'hospitalité privée peut se définir par la formule suivante : « J'accueille chez moi qui je veux », ce qui exprime bien la conditionnalité, la possibilité de recevoir ou de ne pas recevoir. Une fois ce constat posé, Michel Agier cherche à comprendre comment l'hospitalité s'élargit tout en restant privée. Pour lui la grille d'analyse doit prendre en compte le cadre matériel et social dans lequel s'inscrit un échange, c'est-à-dire les conditions sociologiques dans lesquelles elle prend sens et réalité.

Les Haoussas : l'hospitalité du « Mai gida »

On trouve une illustration de cette relation d'hospitalité chez les Haoussas, peuple de commerçants, dont la diaspora s'est diffusée dans toute l'Afrique de l'Ouest à partir du Nord du Nigeria et du Niger, et sur lesquels Michel Agier a développé une recherche au Togo. Ces commerçants itinérants occupent des campements considérés comme des quartiers d'étrangers dans lesquels les *Mai gida*, personnages importants, accueillent chez eux des étrangers. Dans cette société l'hospitalité augmente la « richesse en homme » (*arzikin mutane*). Il y a donc une recherche de prestige dans le geste de l'accueil. Les *Mai gida* ont à la fois un rôle de chef de famille, père et chef de maisonnée, mais sont aussi de grands commerçants et des logeurs. Dans ce cas, l'hospitalité privée doit aussi être comprise comme participante à un geste public.

Même si c'est un adulte, la personne accueillie peut avoir le statut d'enfant (*yaro*). La relation entre la famille d'accueil et son invité est décrite comme du *zumunci*, que l'anthropologue Michael E. Smith avait traduit par la « quasi

⁶ « Cosmopolites de tous les pays, encore un effort », à l'occasion d'un Congrès des Villes Refuges qui devait accueillir les écrivains en exil.

⁷ Helléniste et latiniste, Professeure émérite à l'université Paris Diderot.

parenté ». À un moment la relation s'arrête, l'accueilli peut avoir établi une telle relation avec son hôte qu'il peut être inclus dans le cercle familial ou de travail, en se faisant attribuer une femme de la famille du *mai gida*. L'hospitalité prend ainsi fin quand il épouse une autre femme de la communauté ou bien s'il ouvre un autre commerce (de bétail, de cola ou de tissu), ou bien quand il s'en va. On voit ainsi que l'hospitalité est une affaire très concrète, ou pragmatique, et que si elle a un début, elle a aussi une fin.

L'hospitalité comme système d'échange

Comme le remarque Anne Gotman⁸, il y a une asymétrie ou déséquilibre dans la relation d'hospitalité, et non égalité ni là encore, un quelconque caractère absolu. Cette asymétrie instaure un cadre d'échange, et l'hospitalité inaugure un cycle de dons et de contre-dons, délimité par un début puis une fin. Cette fin survient au moment où celui qui était accueilli est « intégré » ou bien cesse d'accepter la relation asymétrique. Ce moment de rupture dans la relation d'hospitalité, Hannah Arendt le décrit en 1943 lorsqu'elle est intégrée à la société new-yorkaise en tant que professeur de civilisation allemande à l'université : « et d'abord nous n'aimons pas d'être appelés réfugiés ». Autrement dit « l'intégration » (et le rejet du statut d'accueilli) commence là où l'hospitalité s'arrête.

Les effets d'un système public d'hospitalité

Puis Michel Agier s'intéresse à l'hospitalité publique. C'est dans la zone de superposition, voire de confusion, entre l'hospitalité privée et l'hospitalité publique, que l'individu extérieur peut construire un réseau. L'individu n'y est ni atomisé, ni intégré dans une structure sociale trop figée : il crée du familier dans un milieu social qui dépasse la famille, et notamment dans le tissu associatif. Les réseaux religieux sont de ce point de vue importants : on y crée un cadre presque familier en élargissant l'hospitalité privée au sein de structures de moins en moins familiales.

Pourtant si cette hospitalité publique peut prendre historiquement le relais de l'hospitalité privée (et on peut voir ce moment de passage dans les villes du Moyen âge), c'est à partir de ce moment-là aussi qu'elle peut se diluer et se perdre. En effet Michel Agier considère que lorsque l'hospitalité est totalement institutionnalisée, elle devient invisible. C'était le cas au Moyen-Age, lorsque l'Église a créé des lieux d'asile pour tous les nécessiteux, et notamment les hospices de Saint Vincent de Paul qui sont, selon certains, au principe même de l'action humanitaire. Paradoxalement, les autorités de ces hospices étaient systématiquement contraintes de transmettre à la police les informations sur les personnes hébergées, ce qui d'emblée associe le contrôle à l'accueil. En outre, si l'abri est assuré par une structure collective alors plus aucun individu n'est responsable de la personne accueillie, et il y a systématisation du lien entre accueil et contrôle.

Au XXe et XXIe siècle, l'hospitalité disparaît au profit de grands dispositifs d'accueil et de contrôle, toujours sous la forme d'un contrôle des indésirables.

Ces changements sont liés au renforcement de l'Etat-nation.

Les Etats-nations sont aujourd'hui en crise, mais celle-ci ne peut être comprise comme une crise migratoire ou une crise des réfugiés, puisqu'en fait, ces dernières années, il n'y a pas eu de catastrophe démographique ou sociale liée à l'arrivée des populations déplacées pour les pays hôtes - alors même que des situations catastrophiques et dramatiques ont bien été vécues par ces populations déplacées (comme en témoigne le nombre de 10 000 morts en Méditerranée depuis le début de l'année 2014). On observe simplement un accroissement des mobilités, des populations du monde entier qui se déplacent en nombre de plus en plus important, à l'échelle mondiale. Qu'on le veuille ou non, ces mobilités seront de plus en plus importantes à l'échelle planétaire et elles posent la question d'un « droit à la mobilité ».

⁸ Sociologue, directrice de recherche au CNRS.

Or, face à la crise des Etats-nations, le statut de l'hospitalité est seulement défendu par le droit international et humanitaire, tandis que le droit communal s'est presque effacé. Pourtant, le droit d'asile attaché à la convention de Genève de 1951 est malmené. Les Etats l'appliquent à leur gré, sans réelle contrainte. Ce droit d'asile se heurte à la volonté des Etats-nations dont la souveraineté s'applique ici avec force.

Réinventer l'hospitalité

L'hospitalité privée

Pour Michel Agier, il devient donc impératif de réinterroger l'hospitalité, notamment communale, en prenant note d'une « réinvention de l'hospitalité privée », depuis quelques années. C'est le sens d'actions que mènent certaines associations comme les « *Voisins accueillants* » au Danemark. Cette association danoise fait passer « illégalement » des personnes en Suède et revendique par la suite cet acte auprès des autorités. Cet acte est à la fois privé et public, puisque 20 000 personnes participent à cette association, ce qui lui permet d'assumer cette position personnelle et multiple comme désobéissance civile.

Dans le même ordre d'idée, certaines personnes hébergeant chez elles des migrants sans en avoir l'autorisation officielle. En se retrouvant à la marge du cadre administratif, elles expriment ce droit « d'accueillir chez moi qui je veux » dont parlait le philosophe J Derrida. Elles se heurtent à ce que Michel Agier appelle la « bureaucratie de l'inhospitalité ». Cette inhospitalité contre laquelle certains ont décidé de lutter est mise en évidence par l'application « Calm » qui met en relations des hôtes avec des demandeurs de logement. Or, il y a aujourd'hui de nombreux logements inoccupés faute d'autorisation officielle.

La situation de Calais

Michel Agier souhaite questionner une dernière forme d'hospitalité et propose de comprendre ce qui se passe dans ces lieux de mise à l'écart que sont les camps de réfugiés dans lesquels les gens sont confinés pour des durées de plus en plus longues. La réponse à cette question pourrait provenir du programme BABELS lancé

en avril 2016 avec le soutien de l'*Agence Nationale de Recherche* et dirigé par Michel Agier. Dans ce cadre, il a réuni une trentaine de chercheurs pour mener une recherche sur les camps et campements de Calais, Vintimille, Lesbos, ou Lampedusa, mais aussi sur certaines grandes villes européennes ainsi que des villes aux carrefours des trajectoires migratoires.

Michel Agier rappelle l'histoire du camp de Calais. En 2002, suite à la fermeture du centre de la Croix Rouge de Sangatte, les migrants ont formé de petits campements informels, autour et au sein de la ville de Calais. Ces squats dans des endroits vacants et discrets, désignés sous le terme de « jungle », ont pu regrouper jusqu'à 600 personnes. Dans les interstices des villes ou aux abords des frontières (par effet de blocage des flux migratoires), ces campements dépassent rarement une centaine de réfugiés, sinon ils deviennent trop visibles et sont rapidement évacués. Pour leurs venir en aide, certains habitants du voisinage ont formé un tissu associatif important afin d'assurer distribution de repas, de chaussures, de soins médicaux, d'aide pour les procédures administratives ou même un apprentissage linguistique. En avril 2015, les autorités mettent fin à ces petits campements en ouvrant un plus grand et créent, par ce fait même, une nouvelle étape dans l'histoire des camps. Alors que les campements et les squats étaient gérés par les migrants eux-mêmes, ce dernier camp de regroupement a été créé par décision d'État, dans un endroit éloigné de la ville où les migrants sont transférés et tolérés, sur un terrain marécageux et dans les pires conditions sanitaires. Michel Agier interprète cet acte comme l'expression de la souveraineté de l'Etat sur son territoire. Les réfugiés sont assignés à un espace délimité et ne sont plus autorisés à circuler dans Calais.

A partir de cet état de fait, les migrants se sont accommodés de leur situation précaire jusqu'à la rendre habitable, grâce à des soutiens associatifs européens (notamment provenant de Grande-Bretagne). Ils en ont fait un lieu vivable, incluant des lieux de culte, de rencontre, de

restauration, de formation et de culture.

Le camp est devenu une occupation urbaine d'environ 7 000 habitants en février 2016.

Pour un temps, l'État a perdu la main et les migrants ont commencé à s'installer plus durablement. De nombreux étudiants en sciences sociales ou architecture sont venus étudier la transformation de ces abris éphémères en un camp plus solide. C'est à ce moment-là que l'État a décidé de détruire la partie Sud du camp qui se durcissait. Pour Michel Agier, l'État a réagi contre cet établissement en construisant un camp dans le camp, c'est-à-dire un groupement de conteneurs devant loger 1 500 personnes, avec une fonction sécuritaire explicite : tourniquet à l'entrée, surveillants en nombre et grillage.

Michel Agier interprète la destruction de la partie sud du camp comme l'élimination des « marques naissantes d'une socialisation sur ce lieu improbable ». Ce geste destructif s'explique par ce que représentait cette zone. Elle était le lieu où l'État perdait le contrôle, mais où paradoxalement une forme d'asile était créée et acceptée par certains migrants venus pourtant pour passer en Grande Bretagne. Il interprète cela comme l'installation d'un « temps de la relation » entre des migrants d'une vingtaine de pays et des Européens de tous âges, venus là pour partager l'existence des migrants. Pour lui il y a eu une recréation d'un lieu où il est possible de rester. « Le temps de la construction s'est imposé face au temps brutal de la destruction ».

Cette opposition à l'État n'a pas été seulement le fait des associations à Calais. Elle a aussi été portée par le maire de Grande-Synthe lorsqu'il a pris l'initiative de régulariser le campement présent dans sa ville contre l'avis de l'Etat. Michel Agier y voit une résurgence de l'hospitalité communale. Comme le disait Derrida de façon polémique : « si nous voulons créer des villes refuges c'est que nous adressons aux villes une demande que nous renonçons presque à adresser à l'Etat »

Pour finir, Michel Agier souhaite rappeler que toute refonte de la notion d'hospitalité doit prendre en compte de manière plus ferme

l'importance et le caractère structurel de la mobilité : « c'est par là qu'existe la mondialisation. Personne n'empêchera cette mobilité des hommes ».

Politique d'hébergement et d'accueil des migrants en Île-de-France,

Marie-Françoise LAVIEVILLE

Directrice régionale adjointe à la Drihl (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement)

Marie-Françoise Lavieville réalise un retour sur l'action publique menée en Île-de-France par les services de l'Etat déconcentré. Cette analyse souligne les enjeux et revient sur les réussites et les difficultés auxquelles se confronte l'action publique, sans oublier de rendre compte des défis à venir.

Pour introduire, Marie-Françoise Lavieville rappelle la coexistence de plusieurs dispositifs d'hébergement fonctionnant de manière différenciée :

- le dispositif généraliste est, par définition, ouvert à toute personne « en détresse physique, médicale et sociale ». Il est donc ouvert, notamment aux migrants ;
- en revanche l'accès aux deux autres dispositifs, celui de demandeur d'asile et celui des réfugiés statutaires, suppose d'être titulaire de ces statuts ;
- Ce que l'on appelle, sans doute improprement, la « crise des migrants » conduit aujourd'hui à une plus grande porosité entre ces dispositifs.

L'afflux massif des migrants en Île-de-France, qui n'avait pas été anticipé, pousse l'administration publique à réinventer sa politique tout en cherchant à maintenir les grands principes directeurs définis lors de la Réforme de l'Asile votée le 15 juillet 2015.

La Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl)

Cet acteur spécifique à l'Île-de France prend aussi bien à sa charge les enjeux de logement que les enjeux de cohésion sociale. Dans les autres régions, ces missions sont gérées séparément par la Direction Régionale de l'Équipement, de l'Aménagement et du Logement (Dreal) et par la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS).

La réforme n'a pas été pensée pour répondre à un contexte d'arrivées massives

Les Guichets uniques du droit d'asile, récemment créés, sont sous-dimensionnés.

Alors que 55 000 demandes d'asile ont été déposées en 2014, 70 000 l'ont été en 2015 et la dynamique haussière se confirme au 1^{er} trimestre 2016. Si la réforme permet un meilleur accompagnement du demandeur dans la justification de sa demande, l'engorgement des guichets a pour conséquence de repousser de plusieurs semaines la date du rendez-vous pour l'attribution du droit d'asile⁹. Pendant ce temps la personne ne dispose pas du statut de demandeur d'asile et n'a donc pas accès au dispositif d'hébergement en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) qui est conditionné par l'obtention de ce statut. En réponse à la multiplication des campements de rue, de nouvelles formes d'hébergement destinées aux migrants mais n'entrant pas dans la catégorie des hébergements dédiés aux demandeurs d'asile ont été inventées.

Le desserrement des politiques d'accueil ne correspond pas aux demandes des migrants.

Le Schéma National de la Réforme de l'Asile vise à une répartition équilibrée des CADA sur le territoire national alors qu'au 1^{er} trimestre 2016, 43 % des demandes ont été déposées en Île-de-France¹⁰. L'hébergement étant devenu directif¹¹ en 2015, les chambres proposées aux migrants ne sont pas nécessairement situées dans le

périmètre où le dossier a été déposé, mais simplement là où se présentent des disponibilités. La situation est donc paradoxale puisque les places d'accueil se concentrent en province, là où la pression n'est pas la plus forte. Certains demandeurs d'asiles refusent par conséquent les logements proposés en province et préfèrent rester dans les hébergements sans statut auxquels ils ont eu accès en Île-de-France.

Face à une situation d'urgence –l'intensification des campements de rue depuis l'été 2015 - des réponses nouvelles ont été mises en place.

Les réponses des pouvoirs publics, construites dans l'urgence, sont l'évacuation systématique de ces campements de rue avec proposition inconditionnelle d'un hébergement à toutes les personnes qui le souhaitent. Depuis l'été 2015, 5 500 places d'hébergement ad hoc ont été ouvertes et 9 000 propositions faites à ces migrants, les places étant réparties sur plus de 60 sites différents. Cette forte mobilisation s'est appuyée sur les associations, dont certaines sont gestionnaires des centres d'hébergement. Mais les places offertes restent très insuffisantes notamment du fait de l'engorgement des guichets de demandeurs d'asile.

L'heure du bilan ?

Le système de prise en charge de la demande d'asile et du parcours du demandeur engendré par la réforme de 2015 est encore en phase de construction : rien n'est stabilisé et les ajustements à la situation, notamment créée par l'afflux de migrants venant de zones de conflits, sont fréquents. Pour Marie-Françoise Lavieville il est difficile de mener un véritable exercice prospectif de bilan sur cette réforme, dans la mesure où de nombreuses variables sont encore inconnues, à commencer par les politiques d'accueil des pays voisins.

Si elle suspend son évaluation, elle souhaite s'opposer à certains faux-procès :

⁹ En Île-de-France il y a un guichet par département.

¹⁰ Un schéma régional de la demande d'asile, déclinaison du schéma national, est en cours d'élaboration en Île-de-France.

¹¹ Ce terme désigne la nouvelle procédure d'attribution du logement en CADA : une seule proposition de logement est accordée au migrant qui, s'il refuse, ne se voit pas proposer d'alternatives.

- Les associations s'alarment d'une mobilisation disproportionnée des financements et des moyens humains pour l'accompagnement des migrants au détriment du dispositif généraliste d'hébergement et des problèmes de pauvreté structurelle. En réponse, la Drilh réaffirme son objectif de poursuivre le développement d'une offre d'hébergement et de logements nécessaires aux besoins, de mieux répartir les structures d'hébergement sur le territoire francilien et de réduire le recours quotidien à 30 000 nuitées hôtelières pour l'hébergement d'urgence, et assure prendre les dispositions pour mener à bien cette politique. Pour autant la porosité entre le dispositif d'hébergement classique et celui des réfugiés ne cesse de complexifier la situation. Ainsi certains des « déboutés du droit d'asile » qui représentent 75 % des demandeurs (hors migrants venant de pays en guerre) basculent dans le système d'hébergement classique dont la seule condition d'accès repose sur la détresse sanitaire, sociale ou psychique.
- L'administration ne s'oppose pas au volontarisme de la société civile. Cependant les citoyens ne mesurent pas toujours l'investissement que demande leur élan d'hospitalité. C'est un accompagnement sur le temps long auquel il faut être préparé. L'administration cherche en quelque sorte à canaliser cette dynamique sans jamais s'y opposer.
- Marie-Françoise Lavieville reconnaît que la situation est à relativiser face aux arrivées que connaissent d'autres pays et que l'engagement d'accueillir 30 000 migrants est très inférieur aux politiques mises en place par d'autres pays.

Pour autant la prise en compte des flux de migrants impacte nécessairement l'activité des services et posent le sens de l'action de la Drilh : est-on dans une politique de gestion de flux migratoires ou dans une politique de cohésion sociale prenant en charge la totalité des problèmes des migrants ?

L'accueil et l'insertion des réfugiés à Dessau

Le logement, un levier d'insertion sociale ?

Élèves ENS : Marguerite BRAULT, Hélène DACCORD, Juliane DRESCHER, Julie LENOUVEL, Abir SADELLAH,

Encadrement ENS: Alexis GONIN, Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT, Sarah DUBEAUX, Ibtissem TOUNSI, département de Géographie de l'ENS Ulm

Les étudiants présentent les résultats d'une enquête de terrain menée en mars 2016 à Dessau (Allemagne) basée sur des entretiens semi-directifs et la réalisation de cartes mentales.

Problématique de l'étude : A Dessau, le logement joue-t-il le rôle d'un levier d'insertion sociale pour les réfugiés ? Comment ces derniers s'approprient-ils les politiques d'accueil mises en place de façon exogène par l'administration, dans un contexte est-allemand de ville en décroissance (*shrinking city*) ?

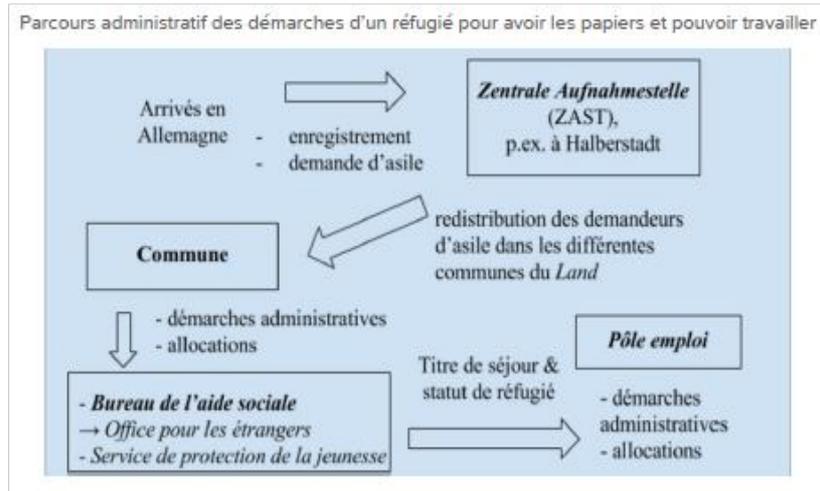
Pour y répondre les étudiants proposent de mener une réflexion sur les lieux privés où vivent ces migrants, et d'analyser l'insertion sociale qui s'y opère.

Le contexte urbain

En préambule, il est rappelé que la ville de Dessau (environ 30 000 habitants) est en décroissance. Ceci est primordial puisque cette dynamique contribue pour beaucoup dans l'orientation de la politique d'accueil. C'est bien parce qu'il y a des logements vacants en centre-ville qu'on peut y accueillir les migrants.

Ceci va dans le sens inverse du modèle traditionnel où les logements proposés sont le plus souvent à l'extérieur de la ville. Autre point à prendre en compte, Dessau reste une petite ville, où la rhétorique de l'ennui est récurrente. Il

ressort des entretiens qu'« on y tourne en rond ». Ceci influe nettement sur la perception de la ville par les migrants et leur projection de l'avenir en ces lieux.



Le dispositif d'accueil

Outre ce contexte urbain, l'Allemagne dispose d'un dispositif d'accueil différent de celui proposé en France. A leur arrivée dans la ville, les demandeurs d'asile rencontrent des employés du bureau d'aide sociale, qui leur donnent les clés d'un premier appartement et s'occupent du financement de la scolarisation des enfants. Dès qu'ils ont le titre de séjour, le statut de réfugié leur est acquis, associé au droit

de travailler en Allemagne. Les responsabilités passent alors du bureau d'aides sociales au Pôle Emploi. Les migrants sont alors obligés de quitter le premier appartement fourni par la ville de Dessau.

Derrière cette organisation se dévoile un projet politique de dispersion des logements de migrants qui a pour objectif de favoriser la mixité sociale et culturelle de la ville.

Logement dispersé et insertion sociale

- 2014 : constat de la vague de réfugiés et mise en perspective avec les particularités de Dessau
- 2015 : un double projet est lancé

Une politique d'insertion par la mixité

- incite les réfugiés à nouer des contacts avec les Allemands et à ne pas rester uniquement entre eux
- facilite l'apprentissage de la langue par une immersion
- permet aux familles de réfugiés d'être moins marginalisées et de se fondre plus dans la société sans faire peur aux Allemands

Une politique du logement par la dispersion

- permet à la mairie de remplir les appartements vacants et à la DWG d'avoir des entrées d'argent (la ville paie le loyer des réfugiés)
- offre une opportunité de redynamisation pour la ville en décroissance et une stratégie de consolidation du centre-ville

La politique d'accompagnement allemande

L'insertion sociale des migrants par le logement décentralisé est plutôt réussie puisque cette forme de dispersion des nouveaux habitants suscite une démythification de la figure du migrant auprès de la population plus anciennement établie. Malgré cette acceptation consensuelle de nouveaux rapports sociaux et d'échanges culturels, certaines tensions persistent envers les réfugiés et sont reconnues comme telles de la part des Allemands. En particulier, le logement reste un lieu de sociabilité d'entre soi, où les réfugiés reconstituent leurs structures communautaires, et ces liens sont parfois explicitement restructurés autour de certains lieux d'ancrage qui peuvent entrer en conflit avec l'objectif d'insertion par la dispersion résidentielle des migrants.

En conclusion, la politique d'insertion par le logement décentralisé, à Dessau, peut paraître inachevée en ceci qu'elle n'est pas suffisamment couplée avec des mesures d'insertion culturelle (le soutien d'initiatives relais autour de lieux communautaires) et économique (la politique d'emploi spécifiquement dédiée aux migrants)

DESSAU : Familles de réfugiés



Crédit photos : Elèves ENS

TABLE RONDE

Avec Michel AGIER, Marie-Françoise LAVIEVILLE et Bruno MOREL, directeur général d'Emmaüs Solidarité

La table ronde a pour objectif de confronter les points de vue proposés par Michel Agier et Marie-Françoise Lavieville aux réalités de terrain francilien et à l'accompagnement au jour le jour des populations migrantes.

Bruno Morel, directeur général d'Emmaüs Solidarité missionné par la Ville de Paris, s'interroge sur l'impact des dispositifs mis en place par l'Etat et les collectivités pour l'accueil et l'hébergement des migrants.

Encadré : Emmaüs Solidarité

Les missions d'Emmaüs Solidarité sont l'accueil et l'accompagnement des personnes sans abri ou en situation de grande précarité, dont les migrants.

L'association travaille principalement en Île-de-France et nombre de ses lieux d'accueil et d'hébergement sont situés à Paris et dans les communes proches. En 2015, 3 610 personnes accueillies dans les structures d'hébergement ou les logements adaptés ont été accompagnées chaque jour par l'association.

Une gestion des arrivants au fil de l'eau offrant un équilibre instable

Une prise en charge des campements

Bruno Morel, directeur général d'Emmaüs Solidarité, rappelle que face à la pénurie des places en centre d'hébergement et au délai nécessaire pour obtenir l'entretien administratif de demande d'asile, différents campements ont été installés par les migrants en situation transitoire.

Ceux-ci sont systématiquement évacués par les autorités et depuis le 2 juin 2015 (date de l'évacuation du site de la Chapelle dans le 18^{ème} arrondissement), vingt-et-une évacuations ont eu lieu à Paris.

Ces opérations policières sont souvent traumatisantes, même si les associations interviennent pour prévenir les débordements et s'assurer des orientations vers les structures adaptées.

Bruno Morel tient à souligner que les évacuations ne permettent pas à chacun de bénéficier du dispositif d'hébergement mais garantissent tout de même une mise à l'abri. Lors de la première évacuation du 2 juin 2015, des nuitées d'hôtel ont été principalement mobilisées sans assurance dans la durée et sans disposer d'accompagnement social. L'État a cependant tenu ses engagements en proposant plus de 9 000 hébergements d'un mois ou plus, ce qui a laissé du temps aux agents des Guichets uniques du droit d'asile pour traiter les demandes.

Une situation proche du point de rupture

Pour autant Bruno Morel tire la sonnette d'alarme car il observe un engorgement du dispositif d'urgence. A ses yeux le seul moyen de prévenir les crises à venir serait de mieux faire jouer la solidarité nationale pour que ce ne soit pas toujours les mêmes (La ville de Paris, le département de Seine-Saint-Denis) qui accueillent ces populations et pour dépasser une gestion au fil de l'eau au profit d'une vision stratégique et d'une politique claire.

Pour lui il est nécessaire de mobiliser d'autres solutions en mettant en place des politiques innovantes et en s'appuyant sur l'existant. Il serait par exemple possible de mettre à profit les opportunités ouvertes dans le cadre du tourisme social.

Au-delà des enjeux quantitatifs quel accompagnement ?

Les impensés ?

Comme l'ont souligné les associatifs présents lors du séminaire et qui sont intervenus lors de la table-ronde les efforts doivent également porter sur un meilleur accompagnement des migrants.

- **L'association Revivre** rappelle que, malgré les annonces politiques, l'arrivée en France reste toujours très difficile

pour une famille de migrants. Malgré leur situation de détresse, un parcours éprouvant de déménagements quotidiens leur est imposé au gré des chambres que peut leur trouver le 115, quand celui-ci est joignable. D'autres difficultés pratiques surgissent ensuite dans le parcours des migrants : délais d'attente pour accéder aux plateformes d'enregistrement de la demande d'asile, complexité des problèmes administratifs une fois cette demande accordée, difficultés récurrentes pour trouver un logement pérenne...

- La CIMADE y ajoute le manque de concertation entre les pouvoirs publics et les associations et une prise en compte insuffisante des propositions des associations et de la société civile.

Toutefois certaines initiatives ont déjà fait leur preuve comme celle du Lycée Jean Quarré, présentée par Bruno Morel pour Emmaüs Solidarité. Après l'évacuation des 1 300 migrants présents sur le site le 23 octobre 2015, l'association a eu quelques mois pour le transformer. Aujourd'hui il accueille 145 personnes, soutenues par une équipe de 25 salariés, dont un médiateur culturel présent au quotidien. Différents cours de langue y sont proposés. L'hébergement se veut un support du processus d'insertion. Cette opération s'est appuyée sur le travail conjoint de l'Etat, de la ville de Paris, des associations mais aussi des riverains dont l'implication est essentielle.

- D'autre part les enjeux sanitaires sont aujourd'hui insuffisamment assurés par les services de la Préfecture. L'association, le Samu Social, réalise une évaluation sanitaire de toutes les personnes évacuées qui permet une meilleure connaissance des conditions sanitaires. Mille évaluations ont déjà été faites ; pour autant la représentante du Samu Social regrette cette prise en compte tardive.

- Le Samu Social a également souhaité rappeler qu'une réflexion doit être menée pour assurer un meilleur accompagnement psychologique des migrants. Par exemple, trop peu de professionnels parlent le *pachtoune*¹², ce qui empêche toute prise en charge.

Marie-Françoise Lavieville insiste sur le fait que ces préoccupations sont également celles de l'administration (par exemple : création de 7 000 places d'hébergement en 2015, travail sur une meilleure cohésion de la gestion interdépartementale et sur une gestion régionale des files d'attente et des répartitions territoriales...) malgré les difficultés rencontrées pour y répondre. Face à la pénurie de logement et d'hébergement accessibles pour les plus modestes en Île-de-France, toutes les personnes à la rue, migrantes ou pas, sont confrontées aux mêmes difficultés. A cette question sanitaire et culturelle, elle ajoute celle de l'insertion économique des demandeurs d'asile.

Un défi à relever collectivement malgré les incertitudes

Malgré les efforts collectifs fournis par une grande diversité d'acteurs, différents intervenants constatent que des oppositions persistent, notamment dans certaines collectivités qui refusent de faire preuve d'hospitalité ou dans l'ajournement de certains projets, même s'ils sont soutenus par des associations et portés par le voisinage dont l'implication dans la durée est essentielle pour, notamment, faciliter l'intégration locale des migrants.

Conclusion

En clôture de la Table Ronde, Michel Agier propose un travail commun entre la société civile et l'État qui doit être en mesure de faire confiance à l'initiative citoyenne. Il lui semble important que chacun assume ses responsabilités sans se renvoyer la balle. Il appelle à sortir de la « bureaucratie de l'inhospitalité », trop présente en France, grâce à une mobilisation collective.

¹²Langue traditionnelle utilisée principalement au Pakistan et en Afghanistan.

Ressources web

Podcast, diaporamas, bibliographie de la rencontre :

- <http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/societe-et-habitat/les-seminaires-ens-iau-sur-les-questions-urbaines/les-politiques-dhebergement-et-daccueil-des-refugies-vers-de-nouvelles-inegalites-territoriales.html>

Autres ressources web :

- <https://www.emmaus-solidarite.org/>
- <http://www.lacimade.org/regions/Île-de-France-champagne-ardennes/>
- <http://www.fors-rs.com/champs-intervention/politique-logement-et-habitat/>
- <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

Éléments de bibliographie

Michel AGIER, « *La condition cosmopolite. L'anthropologie à l'épreuve du piège identitaire*, Paris, La Découverte, 2103

Michel AGIER (sous la direction de), *Un monde de camps*, La découverte, Paris, 2014

Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 relative à la mise œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter le droit – faire respecter le droit ».

Jacques DERRIDA, « De l'hospitalité. Fragments », in *Ecarts d'identité*, n°8/854, 2014/1.

Pascale DIETRICH RAGON, 2014/1, « Résister à l'exil. Enquête auprès des mal-logés parisiens », *Espaces et Sociétés*, n°156/157.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRES), *Plus de 100 000 places d'hébergement pour les personnes en difficultés sociales*, avril 2015, n°096

Philippe FARGUES, « Un million de migrants arrivés sans visa en Europe en 2015 : Qui sont-ils ? », in *Population et Sociétés*, numéro 532, avril 2016, INED.

Anne GOTMAN, 2001, *Le sens de l'hospitalité. Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, coll. Le lien social, PUF.

IAU et FORS, *Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional d'habitat et d'hébergement*, Séance plénière du Comité régional à l'habitat et à l'hébergement, 2 juillet 2015.

Revue Réseaux, *Les migrants connectés. T.I.C., Mobilités et migrations*, La Découverte, 2010/1

OFPRA, *Rapport d'activités*, 2014

UNHCR, the UN Refugee Agency, *Global trends. Forced displacement in 2014*, 2015.



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49