



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation program under grant agreement N° 101004535



NOTE D'INFORMATION POLITIQUE

Mesures favorables à l'intégration sociale des personnes exilées – quels enseignements pour une gouvernance multi-niveaux ?

RECOMMANDATIONS

- Plus qu'un lieu d'hébergement, le logement est un droit et constitue l'un des piliers du processus d'intégration
- Il est nécessaire d'adopter une approche globale et de formuler des politiques cohérentes pour aborder l'intégration dès l'arrivée des personnes en Europe.
- Le manque de logement n'est pas seulement un problème en soi, il empêche également les réfugiés d'accéder à d'autres services sociaux et d'exercer leurs droits.
- Les problèmes politiques et juridiques liés au statut des demandeurs d'asile, des réfugiés et des sans-abris doivent être résolus car ils entraînent une exclusion du droit au logement et une aggravation des difficultés relatives à l'intégration.
- Les ONG locales jouent un rôle important en facilitant la mise en œuvre des politiques de logement et d'intégration sur le terrain et ont besoin d'un soutien accru.
- Les autorités locales disposent des connaissances les plus fines en matière de besoin de logement. Accroître l'engagement, tant sur le plan des ressources que de la volonté politique, est requis en vue de renforcer et soutenir les initiatives locales.
- Il est nécessaire de repenser les politiques en matière d'accès au logement pour les bénéficiaires d'une protection internationale, en prenant en considération la valeur ajoutée de l'implication directe des communautés locales dans les processus d'intégration.
- Les politiques sont appliquées localement et doivent aussi être élaborées à ce niveau, là où l'intégration a lieu,
- Il est nécessaire de faire un bilan des résultats obtenus par les institutions publiques (nationales et locales) en matière d'accueil et d'intégration des personnes en exil, ainsi que de mettre en œuvre des stratégies à long terme pour l'inclusion sociale de ces individus

Depuis 2015, la migration forcée est un des premiers enjeux politiques de l'UE. L'accueil et l'intégration des personnes arrivées en 2015 et 2016, ainsi que de celles qui continuent d'arriver ont posé des défis à la fois aux administrations, à la société civile et aux personnes en exil. En effet, ces personnes continuent d'avoir des difficultés pour s'intégrer à la vie locale, dans l'environnement socio-économique des pays où ils résident désormais, malgré les décisions politiques et les programmes d'intégration.

La gouvernance des politiques migratoire et d'asile a une dimension internationale et transrégionale. En effet, politiques d'intégration sont mises en œuvre à un niveau national et local. Cependant, le nombre de personnes en exil arrivant en Europe chaque année augmente, et les pouvoirs publics sont confrontés à des défis croissants en matière d'intégration. Selon l'OIM (2021), les personnes en exil représentent 11,6 % de la population en Europe en 2020 (+1,5 % par rapport à 2015).

Dans le cadre du projet MERGING, nous avons analysé les politiques d'accueil et d'intégration des personnes en exil en Espagne, en France, en Italie et en Suède au niveau national, régional et local.

L'Espagne est l'une des principales portes d'entrée des exilés africains en Europe et enregistre actuellement le plus grand nombre de demandeurs d'asile en provenance d'Amérique latine (+11% 2019/2018). L'Italie est, pour sa part, l'un des principaux pays de

transit des demandeurs d'asile en Europe. En 2022, environ 105 000 demandeurs d'asile ont débarqué sur les côtes italiennes (UNHCR, 2023). La Suède est le pays qui accueille le plus grand nombre de personnes en exil par habitant (OIM 2020 ; Office français des réfugiés 2020). En moyenne, la proportion de personnes accueillies en France, en Italie, en Espagne et en Suède entre 2000 et 2020 a augmenté jusqu'à 12 fois plus que la moyenne mondiale (figure 1).

Figure 1: Evolution du stock migratoire (2000-2020)



Les personnes exilées sont souvent installées dans des métropoles ou des villes souffrant déjà d'une grave pénurie de logements. Le droit au logement figure parmi les droits les plus énoncés dans les conventions et accords internationaux. Il fait partie des droits sociaux qui favorisent l'intégration et s'applique à toute personne, indépendamment de son statut migratoire. Outre le logement, le droit à la santé et à l'éducation, ainsi que les droits spécifiques prévus pour les bénéficiaires d'une protection internationale figurent parmi les droits sociaux facilitant l'intégration. Ces éléments ont été développés dans le livrable D2.1 du projet MERGING - dans le cadre des rapports nationaux sur l'accès des exilés au logement (voir www.merging-housing-project.eu).

Principaux défis identifiés en matière de logement des réfugiés dans l'UE

1. *Les personnes qui demandent et reçoivent une protection internationale en Europe voient leur situation bloquée par leur exposition à différents règlements et lois concernant l'accueil et l'intégration.* Cela est dû à la longueur et à la diversité des procédures entre l'arrivée dans un État membre de l'UE, la demande d'asile, l'attente d'une décision et l'obtention d'une protection internationale.

Cette "période de limbes" entraîne la précarité, le désespoir voire le sans-abrisme. Des recherches récentes ont montré, par exemple, que 25% des personnes ayant reçu un statut de réfugié ou une protection internationale en France sont sans domicile, en raison de la saturation du marché du logement social et des politiques d'attribution différentes selon les départements/villes (Dihal, 2021). Selon le droit européen, les États membres doivent mettre en œuvre des politiques visant à prévenir la discrimination des bénéficiaires de la protection internationale et à garantir l'égalité des chances en matière d'accès au logement. Cependant, rien n'oblige les États membres à s'assurer que les réfugiés nouvellement reconnus ne deviennent pas sans-abri. Dans ces cas, on observe des solutions très diverses au niveau local, car chaque municipalité applique différemment la législation européenne et nationale (Meer et al., 2021).

2. *Le défi de la discrimination et une position précaire des bénéficiaires de la protection internationale après avoir reçu leur statut.* Dans la plupart des pays, l'Etat est fortement impliqué dans le processus d'octroi de la protection internationale et de la procédure d'asile.

La protection internationale obtenue, la responsabilité de leur hébergement et de leur bien-être est souvent transmise à d'autres acteurs, (bailleurs de logements sociaux, acteurs privés...) qui bénéficient d'un pouvoir de négociation élevé en raison des tensions existant sur le marché immobilier en Europe. De nombreux bénéficiaires d'une protection internationale font face à une concurrence accrue pour accéder à un logement, dans un contexte de loyers élevés et de discrimination raciale (AIDA, 2019). Nous avons recensé les obstacles juridiques et financiers auxquels sont confrontés les réfugiés sans abri ou ne disposant pas d'une résidence stable. Nos résultats montrent que l'incapacité à ouvrir un compte bancaire et à fournir des garanties financières aux propriétaires constituent un préjudice majeur.

3. *La fragmentation des politiques et leur manque de cohérence.* L'accès aux services sociaux et au logement est conditionné par la détention de papiers d'identité. Or, pour recevoir ces papiers, les bénéficiaires d'une protection internationale doivent

avoir une adresse. Ces conditions mutuellement exclusives laissent les personnes dans la précarité (AIDA, 2019). De même, l'intégration suite à un exil contraint n'est pas traitée de façon identique par les politiques de l'UE et les États membres. Il n'existe déjà pas de plan cohérent pour l'intégration des personnes en demande d'asile. L'attente est généralement longue et se fait dans de mauvaises conditions, ce qui a des effets négatifs sur l'intégration et la santé globale (PICUM & ECRE, 2020).

4. *La politisation accrue de l'accueil et de l'hébergement des réfugiés* au cours des dernières années constitue un obstacle. Les discours prononcés favorisent la détention et les politiques d'asile restrictives. Les calendriers politiques, les crises économiques et sanitaires ainsi que la montée des populismes en Europe représentent un défi majeur pour les décideurs politiques, qui optent pour des mesures d'accueil plus restrictives afin de répondre aux attentes des populations locales. La politisation de l'accueil des exilés divise les populations en Europe, conduisant parfois à des affrontements entre population d'accueil et personnes en exil.



Logements sociaux pour les personnes exilées, Cinq Toits à Paris, France. Source: MERGING

Le tournant local dans la gouvernance de l'intégration, le rôle des ONG

À la suite de ce que l'on a appelé une crise des "réfugiés" en 2015, les pouvoirs publics locaux revendiquent une implication plus significative dans l'élaboration des politiques et la mise en œuvre d'un futur programme de relocalisation des réfugiés en Europe (Doo- mernik & Ardon, 2018). Dans de nombreux cas, les dirigeants locaux ne sont pas consultés quant au nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés à qui ils doivent fournir un logement. Il en va de même pour les municipalités européennes en matière de politique d'asile en général. Ainsi, les municipalités deviennent des acteurs qui suppléent aux dysfonctionnements causés par des décisions de politiques nationales. Elles jouent un rôle important qui va au-delà de leurs prérogatives habituelles en s'organisant, horizontalement, en réseaux pour répondre aux enjeux posés par les migrations, contournant ainsi les gouvernements nationaux (Doo- mernik & Ardon, 2018).

En matière de gouvernance, l'ensemble des instances locales étudiées jouissent d'une meilleure connaissance des besoins en logement. Cependant, elles ne disposent pas toujours des ressources ou de la volonté politique nécessaire pour y répondre. Les gouvernements nationaux peuvent soutenir des politiques décentralisées en faveur de l'intégration et du logement, mais cela s'accompagne de négociations politiques concernant les mesures et pratiques spécifiques à mettre en œuvre au niveau local.

Après avoir analysé les initiatives en matière de logement et les politiques d'intégration dans les quatre pays, en particulier en France, en Espagne et en Italie, nous constatons que les activités des ONG améliorent et facilitent nettement la mise en œuvre des politiques d'intégration. De plus, les activités des ONG suppléent aux insuffisances des pouvoirs publics en matière de logement des personnes exilées. Leur intervention apporte de la flexibilité et de la réactivité, les ONG proposant souvent des réponses adaptées aux contextes locaux et aux besoins spécifiques des bénéficiaires..



Personnes en exil jouant aux cartes aux Cinq Toits à Paris, France. Source: MERGING

Le rôle de plus en plus important des ONG dans l'élaboration des politiques migratoires comporte toutefois de nouveaux défis. Malgré la pertinence de leurs actions et leur regard critique sur les mesures/politiques en vigueur, la professionnalisation des ONG a suscité des critiques quant à leur positionnement et leur possible proximité avec l'Etat – au détriment de la société civile (Caponio & Cappiali, 2018).

En effet, les ONG dépendent soit de la philanthropie, soit du financement public. Dans les deux cas, cela limite leur possibilité de concevoir des programmes à long terme : leurs projets ou actions sont orientés vers l'obtention de résultats rapides mais de court terme. Cela peut avoir des effets négatifs lorsqu'elles s'engagent dans un processus long comme l'intégration.

Indépendamment des limites précédemment énoncées, le travail des ONG contribue à inclure plus largement les membres de la société dans le processus d'intégration des personnes en exil. Le rôle des citoyens dans les initiatives de logement des réfugiés est significatif, comme le montre notre analyse.

Plus particulièrement, nous avons recensé des

initiatives d'hébergement ou de co-hébergement qui étaient initialement des initiatives individuelles en 2015-2016 et qui ont ensuite été coordonnées par des ONG et des groupes tels que "Refugees welcome". Ces initiatives souvent informelles et à petite échelle peuvent offrir des perspectives plus larges sur le lien entre le logement et l'intégration. Le logement est plus qu'un espace pour rester, il s'agit aussi de faire partie d'une communauté et, par conséquent, vivre avec ou près de membres de la société peut être très utile en termes d'apprentissage de la langue, de familiarisation avec la culture et de construction de réseaux sociaux.

En termes de gouvernance, nous préconisons de soutenir les ONG qui agissent comme intermédiaires entre les habitants et les personnes en exil dans le cadre d'initiatives d'accueil et de co-habitation. Nous recommandons également d'élaborer de nouvelles politiques permettant d'aborder le logement des bénéficiaires d'une protection internationale sous un angle nouveau, en reconnaissant la valeur ajoutée de l'implication directe des communautés locales dans les processus d'intégration.

Au sujet de MERGING

MERGING est une étude internationale interdisciplinaire sur l'intégration des personnes en exil et sur l'inclusion sociale par le biais d'initiatives de logement participatif en Espagne, en France, en Italie et en Suède. MERGING présente les connaissances existantes, les politiques d'intégration et les initiatives dans lesquelles le logement occupe une place centrale.

A l'issue de cette recherche, nous élaborons des recommandations politiques fondées sur des données empiriques dans le but de faciliter l'innovation en matière de politiques et de pratiques pour l'intégration des personnes exilées en Europe. En outre, le projet vise à étudier la faisabilité du logement participatif des personnes en exil à travers la construction de dispositifs de logements pilotes, pour les tester et les évaluer dans trois pays européens (Espagne, France, Suède).

MERGING se concentre sur les politiques et les pratiques liées à une partie spécifique de la population en exil - les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection internationale, notamment la protection subsidiaire et la protection fondée sur des motifs humanitaires.

Cette note politique est basée sur l'analyse de la situation du logement des personnes en exil dans différents contextes locaux en Europe. Elle s'appuie sur des études d'exemples de logement participatif en France, en Italie, en Espagne et en Suède, sur des entretiens qualitatifs avec les parties prenantes, sur une analyse des politiques, sur une revue de la littérature et sur d'autres analyses de documents pertinents.

Plus d'informations: www.merging-housing-project.eu

Contact

Olga Stepanova

Chercheur, School of Global Studies, University of Gothenburg
olga.stepanova@globalstudies.gu.se

Alexandra Bousiou

Chercheur, Centre for Global Migration, University of Gothenburg

alexandra.bousiou@gu.se

Catherine Mercier-Suissa

Coordinatrice du projet MERGING

Maître de conférences, Université Jean Moulin Lyon 3

catherine.mercier-suissa@univ-lyon3.fr



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation program under grant agreement N° 101004535



References

AIDA. (2019). Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_housing_out_of_reach.pdf

Caponio, T., & Cappiali, T. M. (2018). Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered. *South European Society and Politics*, 23(1), 115–132. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1435351>

DIHAL, (2021). Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement (Interministerial Delegation for Housing and Access to Housing)

Doomernik, J., & Ardon, D. (2018). The city as an agent of refugee integration. *Urban Planning*, 3(4), 91–100. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1646>

IMO (2020), International Organization for Migration. <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/data-hub/>

IMO (2021), International Organization for Migration. <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/data-hub/>

Meer, N., Dimaio, C., Hill, E., Angeli, M., Oberg, K., & Emilsson, H. (2021). Governing displaced migration in Europe: housing and the role of the “local.” *Comparative Migration Studies*, 9(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00209-x>

PICUM, & ECRE. (2020). The Future EU Action Plan on Integration and Inclusion: Ensuring an Approach Inclusive of All Policy Paper. <http://www.asylumineurope.org/>

The French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, OFPRA (2020). (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), <https://ofpra.gouv.fr>

Cette note d'orientation ne reflète que le point de vue de l'auteur et la Commission Européenne n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.