

Le Dispositif National d'Accueil et l'accès au logement :
Enquête sur les relations entre l'Etat et les réfugiés statutaires

Marie DUCHENY

RESUME

PROBLÉMATIQUE

Ce travail de thèse s'est intéressé au Dispositif National d'Accueil des réfugiés statutaires et à leur accès au logement. L'accès au logement pour les réfugiés qui viennent d'obtenir leur statut est un facteur clé dans leur parcours d'insertion, et une condition même pour la réussite de celui-ci. Il existe un certain nombre de dispositifs permettant de favoriser l'accès au logement pour les réfugiés, que ce soient des dispositifs spécifiques, au sein du Dispositif National d'Accueil ou indépendamment de celui-ci (comme des structures d'hébergements spécifiques, ou divers programmes d'accompagnement), ou de droit commun (comme par exemple l'utilisation de l'ALT¹, de la sous-location, des baux glissants, etc.). Ces dispositifs d'hébergement ou favorisant l'accès à un logement pour les réfugiés sont assez variés, mais ils ont pour point commun d'être en général gérés par des associations.

En France, la population des réfugiés concerne en réalité une minorité de personnes, puisque moins de 20% des demandeurs d'asile accèdent au statut de réfugié. Mais l'acquisition du titre de réfugié permettant l'accès au droit commun, il devient possible d'étudier comment se fait l'accueil et comment l'insertion est rendue possible à ceux qui viennent d'en obtenir le droit.

Un DEA a d'abord été réalisé sur l'étude d'un Centre Provisoire d'Hébergement et sur les conditions de sorties de ce centre destiné uniquement aux réfugiés statutaires, géré par l'association Forum Réfugiés en région lyonnaise². Ce travail a fait naître un certain nombre d'hypothèses sur le fonctionnement général de l'accueil et de l'accès au logement des réfugiés en France, et le choix de porter ce sujet sur le terrain de l'Ile de France dans le cadre de cette thèse avait pour objectif d'élargir les questionnements et de vérifier les hypothèses là où la problématique est d'autant plus vive qu'environ 50% des demandeurs d'asile se trouvent en région parisienne et que la crise du logement y est particulièrement forte.

L'idée était de s'intéresser à la question assez générale de l'accès aux droits des réfugiés après l'obtention de leur statut, mais il a semblé judicieux de centrer nos réflexions sur la question de ce que l'on appelle communément « l'insertion par le logement », c'est à dire le parcours d'accès à un logement autonome et pérenne. La raison de ce choix est en fait double : d'abord parce que l'accès au logement semble être une condition indispensable à

¹ ALT : Allocation Logement Temporaire

² DUCHENY Marie, « La place de l'espace dans le processus d'insertion des réfugiés statutaires : le cas du CPH de Forum Réfugiés », mémoire de DEA "Villes et Sociétés" : Lyon, Institut d'Urbanisme, présenté en septembre 2003.

l'insertion socioprofessionnelle et à l'insertion dans la société française, mais aussi parce que les problématiques liées à cette question de l'insertion par le logement sont en réalité sensiblement les mêmes que celles liées à la question de l'accès aux autres droits, et les comparaisons entre nos premières conclusions et par exemple les conclusions de recherches sur l'accès au RMI ou à la CMU – pour des populations généralistes dont font partie les réfugiés – le montrent^{3 4}.

Ce qui fait en quelques sortes la spécificité du public que nous avons choisi d'étudier, c'est le fait que d'une part, il bénéficie des dispositifs de droit commun d'accès au logement – du fait des droits octroyés par son statut – et dans le même temps, des dispositifs spécifiques lui sont dédiés, que ce soient des centres faisant partie du Dispositif National d'Accueil dont font également partie les CADA⁵, ou hors de ce Dispositif National d'Accueil, ces dispositifs étant également financés par l'Etat, via la Direction de la Population et des Migrations.

La première question qui s'est alors imposée était de comprendre ce qui justifiait l'existence et l'utilisation de ces dispositifs spécifiques, nés de contextes historiques particuliers, mais dont la pérennisation pose question, dans un contexte de contrôles renforcés des flux migratoires et d'affaiblissement du droit d'asile.

Est-ce que c'est une volonté de favoriser les réfugiés, dont on a finalement reconnu la légitimité de la présence ? Est-ce que leur offrir des conditions particulières d'accès au logement s'explique par la protection qui leur est due d'après la Convention de Genève qui définit le statut de réfugié ? Ou est-ce – et c'est l'une de nos hypothèses – une façon pour l'Etat de maîtriser ces populations en les maintenant dans des parcours spécifiques, encadrés par des associations financées et contrôlées par l'Etat lui-même ?

La deuxième question qui se pose concerne l'insertion, qui est le maître-mot des objectifs affichés des dispositifs qui prennent en charge les réfugiés. Les contrats signés entre les réfugiés bénéficiaires et les responsables de ces dispositifs affirment tous explicitement la finalité de la prise en charge comme étant de permettre l'insertion. Le contrat de l'un des

³ ASSIER-ANDRIEU LOUIS, avec CHARNAS Christophe et FONBONNE Guillaume, « Enquête sur le droit de cité à Perpignan », Paris : PUCA, Programme Interministériel Ville et Hospitalité « Les politiques municipales de l'hospitalité », 2000, 189 p.

⁴ ASSIER-ANDRIEU LOUIS et GOTMAN Anne (responsables scientifiques), FONBONNE Guillaume, NOVOA Laurent et MASSOT Olivier, « Immigration et accès aux droits sociaux : enquête sur les logiques discriminatoires dans la mise en œuvre de la CMU », enquête réalisée pour le FASILD, Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine, Université de Montpellier, avril 2004, 144 p.

⁵ CADA : Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile

centres étudiés stipule par exemple que « *le but de votre séjour est votre insertion sociale et professionnelle en France, par l'acquisition progressive de votre autonomie* ». Les réfugiés hébergés relèvent donc d'une politique d'insertion. Mais dans la pratique, le fonctionnement des dispositifs utilisés et les types de parcours offerts aux réfugiés permettent de remettre en question cet objectif et la possibilité-même de l'acquisition d'une autonomie. Nous avons alors fait l'hypothèse que la mise en œuvre de cet objectif s'attache plutôt à l'insertion aux dispositifs d'accueil, plutôt qu'à la facilitation du travail d'intégration des réfugiés.

Pour tenter de répondre à ces questionnements et vérifier ces hypothèses, le parti a été pris de chercher à confronter les représentations réciproques de deux groupes d'acteurs : les réfugiés pris en charge par diverses associations et, face à eux, les protagonistes de l'accueil, à savoir l'Etat et les institutions qui le représentent, mais aussi les associations, qui sont des acteurs majeurs de la politique de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. Pour ce faire, nous nous sommes placés dans le cadre conceptuel de l'hospitalité, qui impose à l'accueillant des devoirs spécifiques, et à l'accueilli qu'il se plie à ses règles de vie, en l'occurrence aux conditions d'hébergement. Nous avons donc analysé le fonctionnement de l'accueil dans le cadre du Dispositif National d'Accueil d'une part, et d'autre part des dispositifs d'accès au logement de droit commun utilisés par les associations qui dédient leurs actions aux réfugiés.

MÉTHODOLOGIE

Il a fallu mettre en place un travail préalable absolument nécessaire de prises de contacts et d'entretiens avec les responsables administratifs et associatifs présents en Ile de France, afin de cerner le fonctionnement général de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et d'avoir un aperçu de l'ensemble des dispositifs d'accès au logement utilisés. Le terme de « dispositifs » se rapporte à la fois aux structures type centres d'hébergement, aux dispositifs financiers d'aides permettant le logement temporaire, comme l'ALT, et aux diverses procédures mises en œuvre pour sortir de ces structures et dispositifs. Ce premier travail a été particulièrement difficile à mener, d'abord parce que les acteurs ont pu être difficiles à identifier, mais aussi parce qu'ils pouvaient être peu enclins à nous recevoir, ou parfois réservés sur un sujet d'actualité qui peut être assez sensible. Malgré ces difficultés il a été possible de mettre en évidence la complexité du système de l'accueil, des acteurs entrant en jeu, et des moyens existants et utilisés de façon très hétérogène selon les protagonistes les

mettant en œuvre. Et le tableau qui en ressort, complexe pour l'observateur que nous étions, l'est d'autant plus pour les utilisateurs qui disposent de beaucoup moins de clés pour le décrypter.

Nous avons fait le choix d'analyser l'accueil « sur le terrain » à partir d'enquêtes approfondies sur plusieurs dispositifs qui présentaient des caractéristiques variées.

Le premier est un Centre Provisoire d'Hébergement géré par l'association Unioniste du Rocheton qui se situe à proximité de Melun en Seine-et-Marne. L'association gère également un CADA et suit un certain nombre de réfugiés statutaires détenteurs d'un bail glissant ou hébergés au sein de son dispositif financé par l'ALT.

La deuxième structure étudiée est le CADA du CASP⁶ situé à Paris. Il s'agissait d'enquêter sur les conditions de sortie des réfugiés statutaires du CADA.

Une troisième association a fait l'objet d'une enquête : il s'agit du Comité d'Aide Aux Réfugiés, situé à Bois-Colombes, dans les Hauts-de-Seine, qui gère un CADA, des logements conventionnés en ALT, des baux glissants, ainsi que des logements en sous-location.

Enfin, il a également été possible de suivre le développement d'un projet mené par l'association France Terre d'Asile, financé directement par la Direction de la Population et des Migrations. Ce projet s'intitule Reloref et était à l'origine destiné à promouvoir l'accès des réfugiés aux logements du secteur privé.

Les enquêtes ont fait appel à deux approches complémentaires : l'observation et l'entretien, toutes deux difficiles à mettre en place du fait de la nature-même du terrain, qui concerne un public particulier, difficile d'accès, avec un passé nécessairement douloureux. Mais les enquêtes ont été d'autant plus délicates à réaliser du fait du monopole des associations, qui oblige à un accès encadré au terrain, et donc conditionné. Il a heureusement été possible de surmonter ces obstacles, au prix d'efforts répétés, d'insistances, de temps de présence accrus sur les sites, ou d'échanges de services, mais cette difficulté reste significative des réticences de transparence vis-à-vis du travail effectué sur le terrain. Il a également fallu dépasser les problèmes de méfiance ressentie à notre égard, que ce soit de la part des réfugiés qui pouvaient craindre de parler librement, ou de la part des travailleurs sociaux, soucieux du jugement pouvant être porté sur eux ou qu'ils craignaient voir remonter, sur leur personne et leur travail.

⁶ CASP : Centre d'Action Sociale Protestant

Ceci étant, il a tout de même été possible de mener les enquêtes à bien, d'observer des situations courantes de travail et de vie au sein des structures, et de rencontrer un nombre significatif de réfugiés, ainsi que l'ensemble des travailleurs sociaux et des responsables concernés. Les analyses des observations, des données récoltées et des entretiens ont permis de répondre aux questions qui avaient été posées, à savoir comment l'hospitalité et l'accueil s'opéraient dans la pratique, et comment se mettaient en œuvre les objectifs d'insertion.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Le parcours des demandeurs d'asile et des réfugiés se caractérise par un recours à des solutions temporaires d'hébergement, utilisés successivement. Les solutions utilisées ne sont pas nécessairement spécifiques aux réfugiés mais leur utilisation, qui est détournée des modalités et des finalités particulières de ces dispositifs, enferme les réfugiés dans une forme de parcours spécifique. Au sein de ses dispositifs, l'accompagnement par des associations est obligatoire, ce qui impose un contrôle des bénéficiaires. En ce sens, les parcours d'hébergement et d'accès au logement des réfugiés sont comparables aux parcours d'hébergement des demandeurs d'asile, pris en charge en nombre croissant au sein des CADA, lieux d'accueil certes, mais aussi lieux de contrôle, permettant une maîtrise accrue de la demande d'asile. Ceci nous permet de parler de la « territorialisation » des réfugiés, et cette territorialisation offre une forme d'hospitalité qui permet à l'accueillant de se protéger des accueillis, par leur contrôle, le contrôle de leur espace, ainsi qu'en jouant sur leur visibilité.

L'observation du fonctionnement général de l'accueil montre également que malgré les idéologies de défense du droit d'asile et d'insertion durable des réfugiés, leur gestion s'assimile à une gestion de stocks et de flux. Les dispositifs d'hébergement et d'accès au logement sont tous gérés par des organisations associatives, mais qui semblent plutôt adopter les modes de fonctionnement d'entreprises d'insertion. Les contrats de financements leur imposent en effet de respecter des contraintes que les contrôles des organismes financeurs, les DDASS notamment, sont là pour rappeler. Par exemple, les subventionnements de la plupart des mesures d'hébergement et de logement provisoire sont de six mois, éventuellement renouvelable une fois. Ceci se traduit en réalité comme un objectif à atteindre : faire sortir les réfugiés hébergés des dispositifs dans les temps impartis. Et plutôt que de juger de la qualité

de la solution de sortie, c'est-à-dire de l'utilité de la solution suivante, ou de la logique dans le parcours résidentiel, on juge du respect des délais.

Dans les parcours qu'il a été possible d'observer lors des enquêtes, le schéma suivant est assez courant :

- un demandeur d'asile hébergé en CADA obtient le statut de réfugié (le CADA n'est d'ailleurs que rarement la seule solution d'hébergement utilisée lors de la procédure de demande d'asile) ;

- il devra alors quitter le CADA pour une nouvelle solution d'hébergement adaptée à son nouveau statut puisqu'il entre alors dans le droit commun et sort des publics concernés par la prise en charge en CADA ;

- il obtient alors éventuellement une place en Centre Provisoire d'Hébergement, sa durée de prise en charge est alors théoriquement de six mois, et les travailleurs sociaux vont s'attacher dès son arrivée à mettre en place les procédures standards de recherche de logement : inscription à la préfecture en vue de l'obtention du numéro unique de demande de logement social, puis demandes auprès des divers bailleurs sociaux du département ;

- en six mois, les demandes de logements sociaux n'aboutissent que très rarement, et dans ces conditions, les réfugiés sont alors orientés vers des solutions de logement temporaire, financé par l'ALT ;

- les efforts des travailleurs sociaux des associations vont alors payer et le réfugié accédera finalement à un logement social ou un logement du secteur privé, mais pour lequel le bailleur exigera la mise en place d'un bail de sous-location, ou, dans le meilleur des cas, un bail-glissant qui, théoriquement, doit glisser dans un délai de six mois, mais qui nécessite dans la pratique des délais souvent beaucoup plus longs.

Ce schéma montre que les solutions sont certes de moins en moins précaires, mais est-ce que l'on peut juger d'un dispositif en ce qu'il apporte en simple valeur relative ? Chaque dispositif semble de cette façon relativement bien fonctionner et l'ensemble des acteurs peuvent s'en satisfaire d'une certaine façon :

- d'abord les réfugiés qui obtiennent le statut, puis une solution d'hébergement, puis une autre (etc.), puis un logement, et ils affichent le plus souvent une reconnaissance à l'égard des associations qui les ont pris en charge, voire de la société qui, selon eux leur a accordé une place.

- d'autre part les financeurs se satisfont de la bonne utilisation des financements qui leur permettent de se décharger de la question.

- Et enfin, les associations, en respectant les contraintes, en remplissant leur contrat, garantissent la continuité des subventions et ainsi la pérennisation de leurs emplois.

L'analyse du fonctionnement du Centre Provisoire d'Hébergement plus précisément a montré que les effets induits sur les bénéficiaires étaient inverses aux objectifs annoncés d'autonomisation des familles. Les modes de suivi mis en oeuvre assistent les réfugiés, créent une relation de dépendance avec les travailleurs sociaux, et on peut même affirmer qu'ils placent les personnes hébergées dans des situations infantilisantes. L'utilité de ce dispositif est d'ailleurs remise en question par les financeurs puisque les solutions de sorties sont les mêmes que celles qui pourraient être proposées à la sortie d'un CADA auquel on donnerait les moyens de travailler sur l'insertion des réfugiés venant d'obtenir le statut. Les personnes qui devraient en bénéficier sont en principe celles qui ne seraient pas aptes à entrer directement dans un logement autonome. Mais

- d'une part, les sorties de ce centre ou des CADA dont proviennent les bénéficiaires de ces centres ne se font qu'extrêmement rarement vers des logements autonomes en bail direct, ils pourraient donc tout aussi bien bénéficier d'autres solutions de logement temporaire accompagné d'un suivi social.

- D'autre part, la durée théorique de prise en charge de six mois ne permet pas d'acquérir une autonomie réelle pour les familles qui en seraient dépourvues.

Les Centres Provisoires d'Hébergement constituent donc avant tout une étape supplémentaire imposée à certains réfugiés, pas forcément ceux qui en ont le plus besoin, voire même ceux qui en auraient le moins besoin, sélectionnés sur leur aptitude à quitter le dispositif dans les délais imposés, et laissant de côté les plus nécessiteux.

Ceci est d'ailleurs vrai pour l'ensemble des dispositifs utilisés, que ce soient l'hébergement dans des logements financés par l'ALT, les baux glissants ou l'hébergement en sous-location. Ces dispositifs ne sont en réalité pas utilisés à bon escient, mais ils sont utilisés comme des réponses à diverses contraintes : au contexte politique d'une part, et à la crise du logement d'autre part. Ces contraintes se traduisent par une méfiance des bailleurs à l'égard des réfugiés, qui sont alors pris dans un double jeu : d'un côté, ils doivent être, et sont, acteurs de leur insertion, et de l'autre, ils la subissent pour répondre à ces contraintes, c'est-à-dire finalement aux attentes des différents protagonistes dont ils dépendent. Les logements provisoires ne sont donc pas utilisés dans le meilleur intérêt des bénéficiaires et de leur acquisition d'une réelle autonomie.

- Les réfugiés doivent être mis en attente, et les Centres Provisoires d'Hébergement en sont le meilleur exemple puisqu'ils permettent surtout de libérer des places de CADA et ainsi de fluidifier le système.

- Il s'agit ensuite de s'assurer des capacités des réfugiés à habiter pour rassurer des bailleurs qui exigent la mise en place de baux particuliers de logements provisoires avec les garanties apportées par les associations, c'est-à-dire la sécurisation des loyers et le suivi social des familles. Ce procédé instaure une relation triangulée entre les réfugiés, les bailleurs, et les associations, qui sont alors médiateurs dans la relation locative. Encore une fois, les familles bénéficiaires ne sont pas tant choisies en fonction de leurs réels besoins, mais plus en fonction de leur aptitude supposée à se conformer aux exigences et à apporter la preuve de leur capacité à être autonomes. Cette logique de contrôle social des capacités résidentielles des candidats, réfugiés dans le cas qui nous intéresse, constitue dans la pratique une fragilisation du droit au logement, qui devient un droit subjectif et tutélaire.

Le système français d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés repose donc entièrement sur des organisations associatives qui gèrent cet accueil sur le terrain. Il s'agit d'une véritable délégation de charges qui fait entrer un quatrième acteur dans le modèle de la relation triangulée entre les réfugiés, les bailleurs et les médiateurs que sont les associations : ce quatrième acteur est l'Etat, qui est lié avec le tiers social par la relation de *délégation de mission*, qui, comme le suggèrent Elisabeth Maurel et René Ballain « *déplace la question privée du logement sur la scène publique* »⁷. Ce système induit un certain nombre de conséquences.

La première conséquence est liée au foisonnement des associations qui prennent en charge l'hébergement des réfugiés et des demandeurs d'asile, ou qui offrent un accompagnement dans la recherche de logement. Ce foisonnement d'associations et d'acteurs divers et leur variété entraînent un problème de lisibilité, non seulement pour les bénéficiaires mais aussi pour les financeurs.

D'autre part, la complexité des dispositifs a induit la professionnalisation des associations, qui comptent de moins en moins de bénévoles. Et ceci a entraîné une véritable modification du travail social, qui se traduit par un ébranlement de l'identité de ces

⁷ BALLAIN René et MAUREL Elisabeth, *Le logement très social*, Paris : Editions de l'Aube, Collection Recherche, 2002, 222 p.

associations, de leurs missions, et même de l'identité du travailleur social qui ne se reconnaît plus dans le travail qu'il effectue. Les travailleurs sociaux en arrivent à s'interroger sur leur travail, et à soupçonner le réfugié de ne pas venir pour les raisons qu'il prétend, même si son statut lui a été reconnu par les autorités compétentes. Les discours traduisent en vérité d'une instrumentalisation des associations par l'Etat : les travailleurs sociaux ne sont plus acteurs, ils servent l'Etat avec les moyens qui leurs sont octroyés.

Cette professionnalisation pose également la question de ce qu'il peut rester du militantisme. Comment en effet une association peut-elle se proclamer militante et revendicatrice quand elle est financée à pratiquement 100% par l'Etat ? On peut également dire que les associations sont instrumentalisées dans le sens où elles donnent un cachet social, ou une légitimité caritative, à ces missions dont l'Etat est détenteur. D'un autre côté, les associations bénéficient de ce marché que Daniel Terrolle définit comme le *marché de la pauvreté*, avec la légitimité attribuée par l'Etat du fait de la délégation de charges, de concourir au maintien de l'ordre public.

Les interrogations portaient au départ sur l'hospitalité offerte aux réfugiés et comment elle s'opérait. Finalement, on s'est aperçu qu'elle protège non seulement l'accueilli, les réfugiés, mais aussi l'accueillant, avec pour effet sur les bénéficiaires qui pâtissent de l'inadaptation des mesures utilisées et donc de l'ineffectivité de leurs droits.