



**UNHCR**

L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés



# HÉBERGEMENT CITOYEN DES RÉFUGIÉS UKRAINIENS

Tirer les enseignements d'une exceptionnelle solidarité

# ÉQUIPE

---

**YVES PASCOU**, Consultant pour le HCR, conduite et rédaction de l'étude.

**OLGA KOBENKO**, Consultante pour le HCR, médiation interculturelle.

**CAROLINE LALY-CHEVALIER**, Conseiller juridique HCR, conseil et supervision de l'étude.

**VINCENT BRIARD/MATHILDE CRÉPIN**, Administrateur principal à la protection HCR, révision technique.

**MATHILDE CRÉPIN**, Administratrice principale à la protection HCR, conseil.

# Préface

Paris, Février 2024

**J**e suis très heureux de présenter cette étude, menée par l'équipe du HCR France, sur l'hébergement citoyen des réfugiés ukrainiens en France.

L'accueil des réfugiés ukrainiens en France, essentiellement des femmes et des enfants, comme dans d'autres pays européens, a été caractérisé par une activation rapide de la protection temporaire et des droits qui lui sont attachés, une coordination interministérielle renforcée et, surtout, un extraordinaire élan de solidarité par la société civile, le secteur privé et les citoyens. Le soutien par les associations ukrainiennes et leur travail de médiation a été particulièrement remarquable et constitue un enseignement précieux pour mettre en valeur de manière plus générale le rôle des associations créées par les réfugiés ainsi que le travail des médiateurs interculturels.

Cette réponse s'est également exprimée à travers l'hébergement citoyen et l'engouement qu'il a suscité, ses bonnes pratiques, ses opportunités mais aussi les risques qui ont été identifiés. D'autres expériences importantes et inspirantes existaient déjà grâce aux projets associatifs pour l'hébergement des demandeurs d'asile ou des réfugiés, y compris en soutien aux couloirs humanitaires.

Deux ans après le début de la guerre en Ukraine, il nous semble important de faire le point sur le potentiel qu'offre l'hébergement citoyen en France, sur la base des retours d'une variété d'acteurs publics et de la société civile, et surtout des recommandations des personnes hébergées et des citoyens hébergeurs eux-mêmes. Je tiens à les remercier pour leur engagement et leur collaboration.

Le nombre de déplacés de force dans le monde ne cesse malheureusement d'augmenter et a récemment atteint 114 millions de personnes, dans le cadre de nombreuses crises humanitaires qui perdurent, comme en Syrie et en Afghanistan, et de nouvelles urgences, comme en Ukraine et dernièrement encore au Soudan et dans d'autres pays.

Nous espérons que les enseignements présentés dans cette étude seront utiles pour développer davantage encore des formes adaptées d'hébergement citoyen en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés, quel que soit leur pays d'origine.

Sans remplacer les programmes publics d'accueils dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile et à l'inclusion socio-économique des réfugiés qui doivent être bien dimensionnés par rapport aux besoins, sans négliger non plus la nécessité de prendre des précautions en terme de sécurité et de garanties de protection pour les personnes hébergées, l'engagement des citoyens pourrait à l'avenir jouer un rôle complémentaire important, en facilitant la réponse humanitaire, l'inclusion et la cohésion sociale.

L'hébergement citoyen offre beaucoup plus qu'un toit. Il aide à restaurer pour les personnes qui fuient la guerre et les persécutions un certain sens de normalité. « Home away from Home » : Un toit, un chez soi, loin de chez soi, en quelque sorte. Malgré les difficultés parfois, les rencontres sont souvent humainement très enrichissantes tant pour les citoyens hébergeurs que pour les personnes hébergées. Tâchons donc, en ces temps troublés, de rester solidaires. À l'image de ce réfugié qui déclara, non sans émotion, à l'occasion d'un échange dans le cadre de cette étude : « Le plus déroutant, c'est l'humanité des personnes qui nous ont hébergées ».



**Paolo Artini**

Représentant du HCR en France

# TABLE DES MATIÈRES :

<b>Résumé</b>	6
<b>Recommandations</b>	7
<b>Introduction</b>	12

## CHAPITRE 1

<b>La protection temporaire en France : l'instruction interministérielle du 10 mars 2022 et sa mise en œuvre</b>	16
--	----

<b>I. Champ d'application</b>	18
<b>II. Les droits reconnus</b>	19
<b>A. Le premier accueil et l'accès à l'information : une mobilisation massive et instantanée</b>	19
<b>B. Le dispositif innovant des guichets uniques pour l'enregistrement et l'ouverture des droits</b>	22
<b>C. De l'hébergement au logement : de la théorie à la pratique</b>	24
1. Le schéma indicatif d'accueil	24
2. Les adaptations pratiques et le recours à l'hébergement citoyen	26
<b>D. De l'autonomisation à l'intégration des réfugiés ukrainiens</b>	27
1. L'autonomisation : l'indépendance dans la vie quotidienne	27
a. L'accès aux soins de santé	27
b. L'accompagnement social et l'accompagnement au quotidien	28
c. L'autonomisation financière : l'Aide pour demandeurs d'asile (ADA)	30
d. L'autonomisation par le logement : les APL	31
e. L'apprentissage de la langue	32
2. L'intégration : la projection dans le moyen et long terme	33
a. Une autorisation de séjour valable jusqu'à trois années	33
b. La possibilité d'introduire une demande d'asile	34
c. La scolarisation des enfants : un signal fort vers l'intégration	35
d. L'accès à l'emploi : un chemin ouvert mais semé d'embûches	36
e. L'option du regroupement familial	37

## CHAPITRE 2

<b>L'hébergement citoyen des réfugiés d'Ukraine en France : des dispositifs multiples</b>	38
---	----

<b>I. L'hébergement citoyen : définition du cadre d'analyse</b>	40
<b>A. L'opportunité d'une mobilisation citoyenne sans précédent</b>	40
<b>B. Hébergement citoyen : de quoi parle-t-on ?</b>	41
<b>C. L'hébergement citoyen des réfugiés d'Ukraine : le mode d'emploi de la DIHAL</b>	43
<b>II. Une multitude de solutions mises en œuvre</b>	45
<b>A. La phase de mobilisation</b>	45
1. Mobilisation des offres de logements citoyens	45
2. La mobilisation des associations référentes	48
<b>B. Une offre d'hébergement citoyen diversifiée</b>	50
1. Hébergement chez l'habitant ou logement autonome	50
2. La durée de la mise à disposition	51
3. Évaluation et qualification des logements	52
<b>C. L'appariement et la contractualisation</b>	54
<b>D. L'accompagnement social et financier</b>	55
1. Le nécessaire accompagnement des hébergés et des hébergeurs	56
2. Un accompagnement souvent jugé insuffisant en pratique	57
3. La mesure exceptionnelle de soutien financier aux hébergeurs	59
<b>E. La sortie de l'hébergement citoyen</b>	61

<b>I. Fondements et principes sur lesquels l'hébergement citoyen peut s'inscrire</b>	<b>66</b>
<b>A. Le contexte</b>	<b>66</b>
1. Une offre d'hébergements et de logements insuffisante	66
2. Une mobilisation d'acteurs publics et privés sans précédent	67
a. Les offres d'hébergement citoyen	67
b. Les adaptations de l'État pour répondre aux besoins	68
<b>B. Le cadre de l'hébergement citoyen</b>	<b>68</b>
1. Les principes structurants de l'hébergement citoyen	68
a. Le caractère volontaire de l'engagement	68
b. Le caractère temporaire de l'engagement	69
c. Un hébergement nécessairement accompagné	70
d. La dimension territoriale de l'hébergement	70
2. Une approche globale et systémique du dispositif	72
a. Dimensionner l'entrée dans le dispositif	72
b. Consolider la sortie du dispositif	73
3. Quel hébergement citoyen pour quel parcours ?	74
a. En amont du parcours : un dispositif déployé pour les demandeurs d'asile	74
b. En aval du parcours : un dispositif déployé pour les réfugiés	75
c. Un dispositif adaptable à d'autres situations	76
<b>II. Opérationnaliser le modèle</b>	<b>78</b>
<b>A. Modalités d'entrée dans l'hébergement citoyen</b>	<b>78</b>
1. Mobiliser, structurer et former les communautés d'hébergeurs	78
2. Organiser l'entrée dans le dispositif	80
a. La validation de l'offre d'hébergement	80
b. L'information et la médiation interculturelle	80
c. L'appariement entre hébergés et hébergeurs	82
<b>B. Le séjour en hébergement citoyen</b>	<b>83</b>
1. Encadrer la durée du séjour	83
a. Des séjours à durée variable	83
b. Un modèle temporel de référence	84
c. Contractualiser et assurer la continuité : le rôle de l'association référente	85
2. Assurer l'accompagnement social	86
a. Accompagner les hébergés et les hébergeurs	86
b. Préparer et accompagner l'intégration	87
c. Partage des bonnes pratiques et des dynamiques	87
<b>C. La sortie de l'hébergement citoyen</b>	<b>89</b>
1. Anticiper la sortie et prévenir les ruptures	89
a. Demandeurs d'asile : de l'hébergement citoyen vers le dispositif national d'accueil	89
b. Réfugiés : du dispositif national d'accueil vers le logement via l'hébergement citoyen	90
2. Fidéliser, communiquer et élargir	91
<b>Conclusion</b>	<b>92</b>
<b>Annexes Liste des personnes entendues</b>	<b>93</b>

# Résumé

L'invasion russe en Ukraine le 24 février 2022 a créé une onde de choc. Si les actions de soutien ont été nombreuses, deux réactions méritent d'être soulignées. La première a concerné le déclenchement de la protection temporaire par les États membres de l'Union européenne. La seconde a concerné la mobilisation citoyenne exceptionnelle en faveur de l'accueil des populations déplacées et des réfugiés dans tous les pays, sur tous les territoires.

Cette mobilisation citoyenne, par son caractère spontané et son ampleur, s'est imposée comme un sujet d'étude pour la Représentation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) en France. Plus spécifiquement, le HCR a souhaité comprendre et analyser la manière dont les citoyens et les acteurs publics et privés ont œuvré, individuellement ou en coordination, pour offrir aux réfugiés d'Ukraine un hébergement dans un contexte d'urgence caractérisé.

L'étude ne couvre pas la totalité des offres d'hébergements citoyens tant elles ont été nombreuses et variées. Elle se concentre sur l'hébergement citoyen accompagné par l'État. A la différence de l'hébergement citoyen spontané, qui a exprimé une solidarité citoyenne sans cadre défini, l'hébergement citoyen accompagné s'est inscrit dans une approche structurée par l'État avec le concours d'associations référentes qui ont agi sur la base d'une méthodologie précise. Cette forme d'hébergement citoyen accompagné a concerné environ 17 000 réfugiés accueillis par 7 000 hébergeurs.

Sur le plan méthodologique, l'étude a concerné 6 villes (Paris, Lyon, Nice, Lille, Strasbourg, et Bordeaux) et a été construite sur la base d'échanges avec les acteurs (services de l'État, élus, associations et société civile) ainsi que sur des visites de terrain effectuées dans 4 villes

(Paris, Lyon, Nice et Bordeaux). Lors de ces visites, des rencontres ont également été organisées avec les personnes hébergées et les hébergeurs pour mieux comprendre et analyser leur vécu quotidien. Ces échanges riches, à distance ou sur le terrain, ont mis en lumière un élément significatif : l'existence d'autant de modèles d'hébergement citoyen accompagné que de territoires étudiés. C'est à cette variété d'actions et de solutions que le chapitre 2 de la présente étude est consacré.

Cela posé, il importe de souligner que la mobilisation sans précédent de la société civile dans le contexte de l'arrivée des réfugiés ukrainiens a (re)placé la question de l'hébergement citoyen au cœur de l'agenda politique, en ce qui concerne la politique de l'asile, à tout le moins. Le caractère inédit de cette réponse citoyenne, tant dans son volume que dans sa diversité, et sa contribution décisive à la définition de solutions pour les publics concernés, justifie que l'on ouvre la réflexion sur son avenir dans le cadre de la politique publique d'accueil et d'accompagnement des candidats au refuge. C'est à cette hypothèse que le chapitre 3 est consacré. Sur la base des enseignements tirés au cours de l'étude, ce chapitre propose un modèle nouveau dont la spécificité est d'envisager l'intégration de l'hébergement citoyen accompagné dans la définition et les dynamiques de la politique d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et/ou des bénéficiaires de la protection internationale.





## **Construire une communauté d'hébergeurs citoyens**

L'hébergement citoyen doit s'inscrire dans un processus visant à constituer progressivement une communauté d'hébergeurs prêts à s'engager dans un projet d'hébergement citoyen.

L'État doit définir, sur la base d'objectifs identifiés, le volume, initial et à long terme, de la communauté d'hébergeurs à constituer ainsi que le périmètre de sa mission.

La mobilisation de cette communauté d'hébergeurs requiert le plein engagement de l'État, tant au niveau de la campagne de promotion que des sessions d'informations liées à l'hébergement citoyen. L'implication de l'État, dans le cadre de l'hébergement citoyen accompagné, constitue un facteur de confiance pour les particuliers et donc d'incitation pour les potentiels hébergeurs.

La constitution d'une communauté d'hébergeurs citoyens doit poursuivre un objectif de long terme, c'est-à-dire que le processus doit viser, d'une part, à fidéliser les personnes engagées et, d'autre part, à inciter des nouveaux hébergeurs à s'engager.

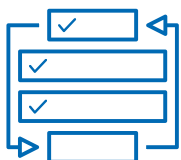


## **Assurer le conventionnement**

Le conventionnement est un élément central de la relation tripartite entre les hébergeurs, les hébergés et l'association référente et doit être systématiquement conclu entre les parties.

L'association référente assure la bonne mise en œuvre des engagements de chacun. Elle doit jouer un rôle d'intermédiation lorsque des difficultés ou tensions apparaissent dans les relations entre l'hébergeur et le ou les hébergés. L'association doit pouvoir mettre un terme à la convention et trouver une solution de repli lorsque l'intermédiation n'a pas permis de trouver de solution satisfaisante.

Le conventionnement doit définir, de manière concertée et acceptée par les acteurs, la durée de mise à disposition de l'hébergement citoyen, les engagements réciproques et les responsabilités des parties ainsi que les mécanismes de plainte et de suivis des recommandations des réfugiés bénéficiaires.



## Structurer le cadre d'action

L'hébergement citoyen doit reposer sur quatre principes structurants ; ce type de dispositif doit être à la fois volontaire, temporaire, accompagné et territorialisé.

L'hébergement citoyen constitue une manifestation concrète de solidarité qui accompagne les actions de l'État. Il ne se substitue pas aux obligations de l'État en matière d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et réfugiés.

L'État doit définir le type de besoin(s) au(x) quel(s) l'hébergement citoyen a pour objectif de répondre, à savoir : assurer l'hébergement des demandeurs d'asile et/ou assurer la transition vers le logement des bénéficiaires de la protection internationale et/ou accompagner les programmes de voies légales d'accès tels que les couloirs humanitaires ou le parrainage citoyen<sup>1</sup>.

L'État doit mobiliser des moyens financiers suffisants pour structurer significativement et accompagner sur le long terme l'hébergement citoyen. Il doit également engager une réflexion et une discussion soutenue sur l'accompagnement financier et/ou fiscal des hébergeurs.

L'hébergement citoyen doit se concevoir de manière systémique, c'est-à-dire qu'il comprend plusieurs étapes : la collecte des propositions d'hébergement et leur qualification ; l'appariement des personnes et la définition du projet d'hébergement citoyen ; l'accompagnement des personnes engagées ; les solutions adaptées à la sortie de l'hébergement.

Une approche structurée invite à privilégier la mobilisation de certains types d'hébergements citoyens à destination de certains publics spécifiques. Par exemple, il importe de privilégier l'hébergement des familles dans des logements autonomes.

La territorialisation, c'est-à-dire la prise en compte des enjeux de territoire par l'association des collectivités territoriales à l'hébergement citoyen - aux côtés de l'État, des associations et des citoyens – assure une plus grande prise en compte des spécificités locales pour apporter des réponses notamment au regard de la sortie de l'hébergement citoyen.

1. « Le terme « parrainage » désigne les initiatives communautaires ou privées qui permettent à une personne, à un groupe ou à une organisation d'apporter un soutien financier, social et moral à une personne ou à une famille réinstallée, pendant une période définie » voir à ce sujet « Les programmes de réinstallation, d'admission humanitaire et de parrainage » note de synthèse du Réseau européen des migrations, juin 2023, p.5 ; [https://emnluxembourg.uni.lu/wp-content/uploads/sites/225/2023/10/2.-Note-de-synthese-du-REM\\_Reinstallation.pdf](https://emnluxembourg.uni.lu/wp-content/uploads/sites/225/2023/10/2.-Note-de-synthese-du-REM_Reinstallation.pdf)





## Organiser l'accompagnement des personnes hébergées et des hébergeurs

L'identification et le positionnement d'une ou de plusieurs associations référentes constitue une étape essentielle de l'hébergement citoyen.

Les associations doivent être sélectionnées au regard de leurs compétences dans la structuration et l'accompagnement de l'hébergement citoyen.

L'accompagnement par les associations référentes doit être conçu de manière exhaustive, c'est-à-dire depuis la validation de l'hébergement citoyen proposé, à la sortie vers une solution adaptée en passant par un accompagnement social complet.

L'accompagnement des hébergeurs doit comprendre une formation préalable pour saisir les enjeux liés à l'hébergement citoyen. Cette formation doit inclure un module relatif aux risques de traite des êtres humains et de trafic des personnes pour sensibiliser les hébergeurs, mais aussi pour clarifier les systèmes de sanction en cas d'abus et d'exploitation.

La sortie de l'hébergement citoyen doit être préparée et accompagnée d'une solution adaptée. La responsabilité de l'État et de l'association référente est d'éviter toute situation de rupture d'hébergement et d'accompagnement.

L'accompagnement social par les associations référentes doit avoir pour objectif, pour les personnes hébergées, l'accès effectif aux droits, et pour les hébergeurs, le soutien et les informations liées à leur rôle spécifique.



## **Promouvoir l'intermédiation culturelle**

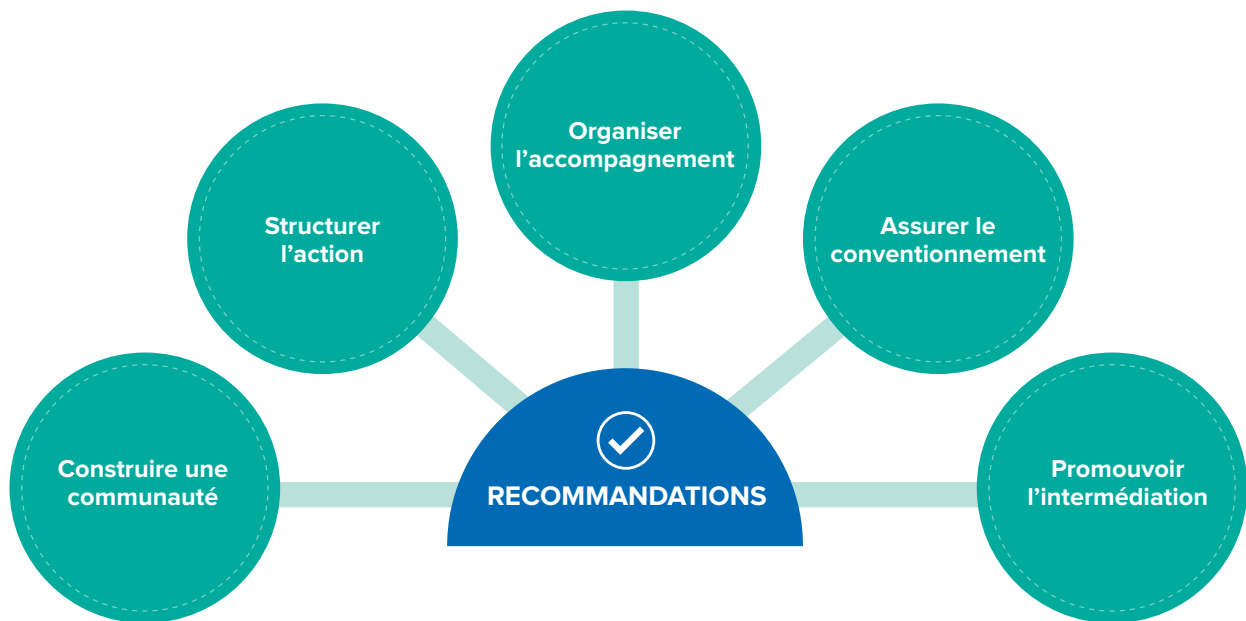
L'intermédiation culturelle a constitué un important facteur de facilitation des échanges dans le cadre de l'accueil et de l'accompagnement des réfugiés ukrainiens. Cette expérience invite à considérer le déploiement de programmes d'intermédiation culturelle à toutes les étapes de l'accompagnement des personnes accueillies. A cet égard, la mise en place d'une plateforme internet de qualité, c'est-à-dire contenant des informations complètes, adaptées et accessibles sur le fonctionnement du système national dans la langue des personnes concernées et consultable à toute heure, constitue un élément important pour garantir une bonne compréhension de la situation et des enjeux.

L'intermédiation culturelle assure la fluidité des échanges et donc une meilleure compréhension mutuelle. Par conséquent, elle limite les incompréhensions et, dans le cadre de l'hébergement citoyen, permet de prévenir les difficultés voire les conflits et de réduire d'autres risques de protection plus généraux.

L'intermédiation culturelle doit être intégrée aux dispositifs de formations et d'informations mis en place à destination des acteurs de l'hébergement citoyen.

L'intermédiation culturelle doit faire partie intégrante des dispositifs d'information liés à la prévention des risques de traite des êtres humains et de trafic des personnes.

Les communautés qui résident déjà sur place constituent d'importants relais à mobiliser pour construire et structurer un dispositif d'intermédiation culturelle efficace et pérenne.



## Soutenir, des objectifs de protection spécifiques à chaque contexte, conformément aux lignes directrices du HCR<sup>2</sup> :

Il semble essentiel, à la lumière de cette étude, dans la programmation comme dans le pilotage de ce type d'initiative, d'adopter une approche pluridisciplinaire, participative et garante des droits humains, et pour ce faire, de :

1. Fournir un environnement de vie sûr et sain, dans le respect de l'intimité et de la dignité des personnes réfugiées et/ou apatrides.
2. Protéger les personnes réfugiées de nombreux risques, notamment l'expulsion des lieux de vie, les exploitations et les abus, la surpopulation et/ou un accès insuffisant à certains services de base.
3. Encourager l'autosuffisance, l'indépendance, et toutes les opportunités et initiatives en ce sens, à tous les niveaux et dès l'entrée dans le dispositif d'hébergement citoyen, permettant aux personnes de vivre de manière digne, et d'éviter de générer ou exacerber les sentiments de dépendance à l'aide.
4. Encourager les réfugiés à connaître leurs droits comme leurs obligations (respect de la loi, des normes de cohabitation), mais aussi encourager les autres acteurs à reconnaître les droits de chaque personne, notamment à être consulté sur les décisions qui affectent leur vie.
5. Porter assistance aux réfugiés pour répondre à leurs besoins essentiels et jouir de leurs droits économiques et sociaux dans le respect de leur dignité, tout en contribuant au pays d'accueil et en trouvant des solutions durables pour eux-mêmes.
6. Veiller à ce que toutes les personnes concernées jouissent de leurs droits de façon égale, et puissent participer aux décisions qui affectent leur vie. (Approche Age, Genre, Diversité promue par le HCR).

2. [HCR policy on refugee protection and solutions in urban areas](#), HCR, Septembre 2009 ; [Community based hosting arrangements](#), HCR, Mai 2019 ; [HCR policy on alternatives to camps](#), HCR, Juillet 2014



©HCR/Zsot Balla

## L'INVASION RUSSE DE L'UKRAINE LE 24 FÉVRIER 2022 A EU D'IMPORTANTES RÉPERCUSSIONS POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIALES, ENVIRONNEMENTALES, ETC.

Parmi ces effets figure le déplacement massif et sans précédent de populations en quête de protection sur le territoire européen. Un an après le début de la guerre, presque 5 millions de personnes ont demandé à bénéficier de la protection temporaire ou d'une autre forme de protection en Europe<sup>3</sup>.

Face à cette situation, la mobilisation des États et des populations européennes a été doublement inédite. Au-delà des mesures et actions déployées pour venir en aide à l'Ukraine et aux populations ukrainiennes, les États européens ont pour la première fois mis en œuvre la procédure dite de protection temporaire. Du côté des citoyens européens, le choc de l'invasion couplé à l'exode massif des populations a déclenché une réaction de solidarité exceptionnelle au travers notamment d'une offre d'hébergement citoyen dont l'ampleur n'avait jamais été aussi importante.

Tant le cadre juridique spécifique offert par la protection temporaire que la mobilisation sans précédent des citoyennes et citoyens invitent à analyser les modalités de fonctionnement d'une forme d'hébergement encore peu développée en France.

3. HCR Operational data portal – Ukraine Refugee Situation <https://data.HCR.org/en/situations/Ukraine> (consulté le 27 mars 2023).

## INTRODUCTION

# LA PROTECTION TEMPORAIRE

La protection temporaire est issue d'une directive européenne adoptée en 2001<sup>4</sup>. Elle vise à assurer une protection immédiate et temporaire en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine. L'objectif de cette forme spécifique de protection est double. D'une part, assurer une protection immédiate à des catégories définies de personnes qui fuient une situation. D'autre part, éviter que le système d'asile des États membres dysfonctionne du fait d'un nombre important de demandes simultanées et aboutisse à une dégradation du système de protection internationale. Concrètement, lorsque la situation d'afflux massif est constatée, la protection est accordée immédiatement ce qui a pour effet d'éviter que les personnes sollicitent le système d'asile en masse en vue de l'octroi d'une protection internationale<sup>5</sup>.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, cinq semaines seulement après l'attaque russe, le HCR indiquait qu'un quart de la population ukrainienne avait été forcée de fuir. Plus de 4 millions de personnes avaient quitté l'Ukraine et 6,5 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur du pays<sup>6</sup>. Ainsi, le déplacement brutal et important de populations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, ainsi que les estimations et exercices d'évaluation prospectives indiquant la probabilité d'un déplacement durable ont incité les États européens à activer la protection temporaire par une décision du 4 mars 2022<sup>7</sup>. Cette décision a établi la liste des personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire, les règles de circulation de ces personnes entre les États membres et enfin les droits attachés à la protection temporaire<sup>8</sup>.

	Entries as of 23 April 2022	Projected refugee population entering by December 2022	Projected refugee population remaining by December 2022
<b>REFUGEE POPULATION</b>			
Poland	2,899,713	4,300,000	2,600,000
Republic of Moldova	433,214	1,000,000	250,000
Romania	774,094	1,250,000	350,000
Hungary	489,754	1,000,000	250,000
Slovakia	354,329	750,000	200,000
Other Countries in the Region	602,339	800,000	550,000
<b>TOTAL</b>	<b>5,186,744*</b>	<b>8,350,000*</b>	<b>4,200,000</b>

Source : HCR, Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan ; March-December 2022

Si l'activation de cette protection temporaire est exceptionnelle, c'est qu'elle accorde une protection à ses bénéficiaires qui peuvent, de manière temporaire, jouir de droits importants (accès au logement, à l'emploi, aux soins de santé, à la scolarité, etc) mais également circuler entre États européens. Cette mobilité a probablement facilité l'organisation d'une réponse citoyenne en Europe et en France.

4. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, Journal Officiel de l'Union européenne L 212 du 07.08.2001 ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>

5. Voir en ce sens le point 16 du préambule de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil qui indique « L'introduction d'une protection temporaire devrait servir également les intérêts des États puisque, jouissant des droits associés à la protection temporaire, les personnes déplacées ont moins besoin de demander immédiatement une protection internationale, ce qui limite le risque de submerger leurs régimes d'asile, les formalités étant réduites au maximum en raison de l'urgence de la situation ».

6 <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-flash-update-6-30-march-2022>

7. Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, Journal Officiel de l'Union européenne L 71 du 04.03.2022 ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382>

8. Pour comprendre l'ensemble des droits reconnus par la protection temporaire et leur application en Europe, voir notamment, « The Implementation of the Temporary Protection Directive – 6 months on », HCR October 2022, <https://data.HCR.org/en/documents/details/96266>

## La réponse citoyenne

Dans toute l'Europe, les citoyens se sont spontanément manifestés pour apporter leur aide aux personnes réfugiées d'Ukraine. Si cette aide a pris des formes très diverses, les propositions d'hébergement spontanées de la part de la société civile européenne ont été formulées dans des proportions sans précédents.

Cette manifestation de solidarité a permis de mobiliser très rapidement des solutions d'hébergement sans commune mesure avec ce que l'Etat aurait pu offrir en un temps réduit. Déterminante dans les États européens limitrophes de l'Ukraine qui ont accueilli plusieurs centaines de milliers de réfugiés - plus d'un million pour la Pologne - cette offre d'hébergement citoyen a également été bienvenue en France.

En effet, avec l'arrivée d'environ 100 000 réfugiés ukrainiens, les autorités françaises ont dû organiser l'accueil des personnes dans des délais contraints. Ainsi, en complément des dispositifs mobilisés par l'État, nuitées hôtelières ou hébergements collectifs, l'offre d'hébergement citoyen a offert des solutions qui ont permis d'accueillir les réfugiés rapidement.

Inédite dans sa manifestation et son ampleur, puisque plus d'un réfugié ukrainien sur deux est en hébergement citoyen en France, cette forme de solidarité méritait d'être étudiée pour en comprendre plus précisément le fonctionnement et en tirer les enseignements pour l'avenir.

### HÉBERGEMENT CITOYEN SPONTANÉ OU SOLIDAIRE ET HÉBERGEMENT CITOYEN ACCOMPAGNÉ

Parmi les offres d'hébergements citoyens, il importe de distinguer l'hébergement citoyen spontané (également appelé solidaire par les services de l'État) et l'hébergement citoyen accompagné. La première forme comprend toutes les offres d'accueil formulées spontanément par les citoyens et qui ont été mises à disposition sans avoir recours à un cadre accompagné par l'État. La deuxième forme d'hébergement citoyen concerne, quant à elle, les offres citoyennes qui ont été inscrites dans un dispositif accompagné par l'État. Dans ce cas, l'accompagnement a été organisé par les services déconcentrés de l'État à l'échelle départementale qui ont confié à des associations référentes la mise en œuvre et l'accompagnement, notamment social, de l'hébergement citoyen. Cet accompagnement peut avoir été sollicité par les particuliers au moment de la mise à disposition de l'offre d'hébergement ou ultérieurement.

La présente étude se concentre sur l'analyse de l'hébergement citoyen accompagné. Ce choix a découlé, d'une part, de la difficulté de mener une analyse de fond sur les dispositifs d'hébergement spontanés très nombreux, puisqu'ils correspondent à environ 50% de la totalité de l'offre d'hébergement des réfugiés ukrainiens en France. D'autre part, l'hébergement citoyen spontané est difficile à identifier, puisque ces offres peuvent être diverses dans leur expression (cohabitation, logement autonome, dépendance, etc) et leur localisation géographique.

### Objectifs de l'étude

L'étude comprend une analyse des situations réalisée sur le terrain entre septembre 2022 et mars 2023. Elle poursuit deux objectifs. Le premier vise à analyser la manière dont l'hébergement citoyen accompagné s'est construit en France. Cela concerne tout à la fois l'analyse de la manière dont les services de l'État ont structuré l'accompagnement de la réponse en lien avec les acteurs publics (collectivités) et privés (associations) mais aussi la prise en compte des expériences vécues par les principaux intéressés à savoir les personnes hébergées et celles qui ont mis une solution d'hébergement à disposition.

Le deuxième objectif a consisté, sur la base des données récoltées, des entretiens réalisés et des visites effectuées, à proposer une réflexion sur la possible intégration de l'hébergement citoyen dans la politique publique d'accueil et d'accompagnement des personnes en quête de protection internationale. Plus précisément, l'étude propose une « modélisation » dans laquelle l'hébergement citoyen constituerait un outil, un instrument, de la politique publique d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale.

## Méthodologie

La présente étude a été établie sur la méthodologie suivante :

### >> L'analyse du contexte européen et de sa mise en œuvre dans le cadre français :

Cette approche a principalement consisté à appréhender le cadre établi par la directive relative à la protection temporaire et à analyser sa mise en œuvre en France par le biais d'une instruction ministérielle. Cette approche a été complétée par une série d'entretiens avec des acteurs clés de l'hébergement citoyen en France tant sur le plan institutionnel (Délégation Interministérielle de l'Hébergement et à l'Accès au Logement – DIHAL – Délégation Interministérielle à l'Accueil et à l'Intégration des Réfugiés – DIAIR) qu'associatif (JRS France, SINGA).

### >> L'identification de villes témoins :

L'arrivée des réfugiés ukrainiens en France s'est effectuée de manière diffuse notamment en raison du principe de liberté de circulation accordé par les États membres. Aussi, et afin de disposer d'une photographie générale, le choix a été fait d'identifier les villes dans lesquelles les premières arrivées en nombre significatif ont été enregistrées. Si la ville de Paris a retenu l'attention parce qu'elle constitue un « point d'arrivée naturel », les villes de Nice, Lyon et Strasbourg ont été également retenues compte tenu du nombre important d'arrivées dans ces régions. Le choix s'est ensuite porté sur Bordeaux et Lille car bien que situées en « deuxième rideau », ces villes ont également contribué à la structuration de l'offre d'hébergement citoyen.

### >> La réalisation d'entretiens :

La compréhension des dispositifs mis en œuvre dans les villes sélectionnées s'est tout d'abord opérée par la prise de contact avec les associations référencées par l'État pour mettre en œuvre l'hébergement citoyen accompagné. Ces premiers contacts ont permis de comprendre la structuration générale des actions mises en œuvre et d'étendre les entretiens aux Directions Départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS), aux élus et associations culturelles ayant participé à l'accueil et l'accompagnement des réfugiés.

### >> Les visites de terrain à Paris, Lyon, Nice et Bordeaux :

L'organisation de plusieurs visites de terrain ont permis d'approfondir la compréhension des mesures et actions mises en œuvre mais également de visiter les installations et dispositifs.

### >> L'organisation de Focus Group Discussions :

À l'occasion des visites de terrain réalisées à Paris, Lyon, Nice et Bordeaux, des Focus Group Discussions ont été organisés avec les personnes hébergées et les hébergeurs. Ces temps d'échanges ont permis d'appréhender de manière concrète la réalité de l'hébergement citoyen accompagné. Ils ont mis en lumière les aspects positifs mais également les difficultés auxquelles les personnes hébergées et hébergeurs ont été confrontés au quotidien dans le cadre de cet hébergement. Cette approche a été décisive pour identifier les points d'amélioration ou de réflexion liés à l'hébergement citoyen accompagné.

L'objectif de l'étude est *in fine* de saisir un des enseignements de la crise ukrainienne, à savoir le recours à grande échelle à l'hébergement citoyen, pour proposer un dispositif qui ferait de cette participation citoyenne un élément intégré à la politique publique d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale.

### >> L'ensemble de ces données permettent de présenter une analyse en trois temps :

1. Dans un premier temps, l'étude illustre la manière dont l'instruction ministérielle mettant en œuvre la **protection temporaire en France** a été concrètement appliquée dans les villes sélectionnées (*Chapitre 1*).
2. Dans un deuxième temps, l'étude s'attache à détailler **les étapes** qui ont concouru à la **structuration et au fonctionnement** de l'hébergement citoyen accompagné dans ces villes (*Chapitre 2*).
3. Enfin, dans un troisième temps, prenant acte de l'attention portée à l'hébergement citoyen dans le contexte de la crise ukrainienne, l'étude propose **une réflexion autour de l'utilisation** dans l'avenir de cet outil dans le cadre de la politique publique d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale. Cette **tentative de « modélisation »** permet de proposer une lecture renouvelée de l'inscription d'éléments centraux de solidarité citoyenne dans une politique publique. (*Chapitre 3*).





## CHAPITRE 1

# LA PROTECTION TEMPORAIRE EN FRANCE

## L'instruction interministérielle du 10 mars 2022 et sa mise en œuvre

Le régime de la protection temporaire<sup>9</sup> défini dans la directive européenne relative à la protection temporaire, adoptée en 2001, a été transposé dans le Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA)<sup>10</sup>. La décision d'exécution du Conseil de l'UE<sup>11</sup>, qui déclenche pour la première fois cette protection à l'échelle européenne à la suite de l'invasion russe en Ukraine, a été mise en œuvre en France par une instruction ministérielle du 10 mars 2022<sup>12</sup>.

Cette dernière précise le champ d'application et les modalités de mise en œuvre de la protection temporaire **(A)** ainsi que les droits accordés aux personnes qui bénéficient de cette protection en France **(B)**.

Les visites réalisées en France ont permis d'illustrer les solutions dégagées par les différents acteurs engagés mais également de mettre en exergue les difficultés rencontrées notamment au regard de l'ouverture des droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire.

La mise en œuvre de la protection temporaire en France a été assurée par la cellule interministérielle de crise pilotée par le préfet Joseph Zimet. Cette cellule a eu pour mission d'assurer, d'une part, l'animation et la coordination interministérielle des acteurs de la gestion de crise (ministères, opérateurs de l'État, collectivités territoriales, associations de solidarité) afin de garantir un cadre d'action cohérent pour l'État, d'autre part, la synthèse des informations et leur diffusion auprès des acteurs et, enfin, une action de veille et de prospective afin d'anticiper les événements et alerter le gouvernement sur les risques éventuellement encourus (arrivées massives, départs, ruptures de capacité en matière d'hébergement, etc)<sup>13</sup>.

9. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, Journal Officiel de l'Union Européenne, L 212 du 07.08.2001.

10. Article L 581-1 et suivants du CESEDA.

11. Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, Journal Officiel de l'Union européenne, L 71 du 04.03.2022.

12. Instruction relative à la mise en œuvre de la décision du Conseil de l'Union européenne du 5 mars 2022, prise en application de l'article 5 de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, texte accessible sur le site legifrance <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45302>

13. Source : <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/grands-dossiers/conflit-en-ukraine-bilan-dun-an-dengagement-du-ministere/accueil-et>

# I. CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application de l'instruction du 10 mars 2022 est plus large que le cadre prévu par la directive de 2001. Aux termes de l'instruction interministérielle, le bénéfice de la protection temporaire est accordé en France aux personnes suivantes :

→ Les ressortissants ukrainiens déplacés d'Ukraine après le 24 février 2022.

→ Les apatrides, bénéficiaires d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine qui résidaient avant le 24 février 2022.

→ Les membres de la famille (conjoint, partenaire, enfants mineurs non mariés, parents proches à charge) des personnes mentionnées ci-dessus, elles-mêmes déplacées à partir du 24 février 2022.

→ Les ressortissants ukrainiens présents à cette date sur le territoire d'un État membre de l'UE et établissant que leur résidence permanente à cette date se trouvait en Ukraine.

→ Les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui résidaient régulièrement en Ukraine sur la base d'un titre de séjour permanent et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

Alors que le droit de l'UE ne le prévoyait pas, la France a donc décidé d'accorder le bénéfice de la protection temporaire aux ressortissants ukrainiens qui étaient présents dans un État membre de l'UE à la date du déclenchement de la guerre. Les membres de leur famille bénéficient par ricochet de cette extension du champ d'application.

Sont exclus du bénéfice de la protection temporaire :

→ Les ressortissants ukrainiens détenteurs d'un titre de séjour en France arrivant à expiration. Leur situation individuelle devant être examinée en préfecture.

→ Les ressortissants de pays tiers en provenance d'Ukraine dont la demande d'asile était en cours d'examen en Ukraine le 24 février 2022. Ils sont invités à déposer une demande d'asile en France.

→ Les ressortissants de pays tiers qui sont en mesure de regagner leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables. Le droit au séjour de ces personnes devant faire l'objet d'un examen par les services préfectoraux.

L'exclusion du bénéfice de la protection temporaire a constitué pour certaines personnes une difficulté importante. C'est le cas par exemple des ressortissants originaires des pays du Maghreb dont le maintien du droit de séjour en France a été conditionné à un examen préalable de la préfecture. Ces personnes ont dû rapporter la preuve qu'elles ne pouvaient regagner leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables. A défaut, elles ont dû demander un droit de séjourner auprès des autorités préfectorales du lieu de résidence. Dans les deux cas, leur situation était soumise au pouvoir d'interprétation et de discrétion des autorités préfectorales.

Les difficultés ont aussi concerné les ressortissants de pays tiers qui avaient déposé une demande d'asile en Ukraine et qui se sont retrouvés en France par les effets du conflit. Ces personnes ont été invitées à déposer une demande d'asile en France et n'ont par conséquent pas pu bénéficier du statut et des droits attachés à la protection temporaire.

Au-delà du champ d'application *rationae personae*, l'instruction interministérielle prévoit les conditions d'exclusion et de retrait de la protection temporaire notamment en cas de crimes graves contre la paix ou de guerre ou plus généralement de menace à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

## II. LES DROITS RECONNUS

L'instruction interministérielle précise et détaille, au regard des dispositifs français, la nature et l'étendue des droits attachés à la protection temporaire. De l'information à l'emploi en passant par l'hébergement ou le logement, l'éventail des droits et mesures mis en œuvre pour organiser l'arrivée et l'intégration des réfugiés ukrainiens est large<sup>14</sup>.

Toutefois, le chemin entre la reconnaissance des droits et la jouissance effective de ces droits par les personnes est parfois difficile et long. Les visites effectuées dans différentes villes françaises ont permis d'illustrer les difficultés et obstacles auxquels les acteurs ont fait face mais aussi les solutions déployées pour dépasser ces difficultés. A ce titre, les autorités nationales et locales ont su faire preuve de flexibilité et d'inventivité.

### A. Le premier accueil et l'accès à l'information : une mobilisation massive et instantanée



L'accès à l'information constitue une étape essentielle de l'ouverture des droits accordés aux bénéficiaires de la protection temporaire. Or, au mois de février 2022, aucun dispositif spécifique n'existait. C'est donc de manière empirique et parfois dans l'urgence que des points d'information ont été mis en place dans les villes.

En pratique, la création de lieux d'accueil permettant la transmission des informations et services de base a été mise en place par les collectivités et acteurs locaux avec la participation de la communauté ukrainienne pour assurer la traduction.

14. Pour un aperçu des droits reconnus à l'échelle européenne voir notamment « The Implementation of the Temporary Protection Directive – Six Months on », HCR, October 2022 (<https://data.HCR.org/en/documents/details/96266>) et au niveau français « L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 », Cour des Comptes, Audit flash, Février 2023 (<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63541>).

## À PARIS...

L'association France Terre d'Asile a dans les tous premiers jours suivant les arrivées en France mis à disposition un espace de 700 m2 porte de la Chapelle et organisé un accueil de jour permettant d'assurer le premier accueil. Le lieu a réuni plusieurs acteurs chargés de fournir des informations et services à destination des réfugiés ukrainiens tels que les informations liées à la procédure d'enregistrement (France Terre d'Asile), l'aide alimentaire (Armée du Salut), une permanence de santé (Samu Social), un accompagnement pour la protection maternelle infantile et l'aide sociale à l'enfance (Ville de Paris).

Une fois cette étape réalisée, les personnes étaient orientées vers des solutions temporaires d'hébergement en hôtel avant examen de leur situation administrative par les services compétents. Face aux arrivées toujours plus importantes, un site plus grand a été ouvert porte de Versailles sur le même modèle mais associant également les services de l'État chargé de l'ouverture des droits liés à la protection temporaire.

## À BORDEAUX

L'organisation du premier accueil et de l'information a principalement été structurée par la Ville de Bordeaux en lien avec une association ukrainienne. La ville a mis un lieu d'accueil à la disposition de l'association Ukraine Amitiés et mobilisé deux agents municipaux pour fournir des informations et guider les personnes. Une brochure et un site internet répertoriant les adresses et lieux clés ont également été mis en place. Les informations fournies ont porté sur les procédures d'enregistrement en ligne auprès des services de la préfecture, sur les possibilités d'accéder aux besoins de première nécessité et à l'hébergement.

## À LILLE

Le premier accueil a tout d'abord été organisé à l'Hôtel de ville, en collaboration avec la Croix Rouge pour la prise en charge sanitaire, avant d'être déplacé dans un équipement sportif (un gymnase) de la ville où, en plus de la Croix Rouge, des agents de la mairie ont accompagné les familles pour leur fournir des informations et les accompagner dans les démarches administratives en vue de déposer une demande de protection temporaire auprès des services de la préfecture.

## À STRASBOURG

Le premier accueil des réfugiés d'Ukraine a été organisé par les services de l'État et la ville de Strasbourg par la mise en place d'un accueil de jour réunissant plusieurs acteurs pour assurer l'orientation des personnes. Ainsi, en coopération avec une association ukrainienne - Promo Ukraina - sollicitée pour assurer la traduction, les personnes se présentant à l'accueil de jour ont pu bénéficier d'un accompagnement pour leurs démarches administratives et sociales ainsi que leur situation médicale et psychologique.

## À NICE

En raison de la présence de communautés ukrainiennes et russophones installées sur la côte d'Azur, l'accueil et l'orientation des personnes arrivées nombreuses ont été organisés dans un premier temps par les collectivités (Ville de Nice et Nice Métropole). Dès le mois de mars 2022, la Ville de Nice a mobilisé la Maison d'accueil des victimes pour accueillir les réfugiés ukrainiens. En partenariat avec le CCAS de la Ville, le 115 et l'association AFUCA (association France-Ukraine Coté d'Azur), la Maison d'accueil des victimes a constitué un premier guichet permettant de délivrer les informations nécessaires à la procédure administrative d'enregistrement et aux possibilités d'hébergement.

## À LYON

L'accueil et l'information à l'arrivée des personnes ont été gérés par la Croix-Rouge par l'intermédiaire d'un espace d'accueil dédié en gare de Lyon Part-Dieu et d'une plateforme téléphonique. Ces deux dispositifs ont permis d'orienter les personnes vers des SAS de premier accueil pour assurer l'hébergement d'urgence. Ces SAS ont été installés dans un premier temps dans des gymnases et un hall d'exposition pour faire face à l'arrivée importante des personnes. Ils ont été fermés par la suite et remplacés par un centre unique situé sur la commune de Vaise. Ces espaces d'accueil ont permis l'hébergement d'urgence des personnes et l'orientation ensuite vers les solutions permettant l'enregistrement et la mise à disposition de solutions d'hébergement plus pérennes dans le département ou en dehors.

L'urgence de la situation a, dans de nombreux cas, conduit à une réaction orchestrée par les collectivités locales (villes et/ou métropoles) avec le soutien des associations et centres socio-culturels ukrainiens avant que l'État et les préfetures ne viennent s'inscrire dans la dynamique ainsi initiée et la renforcer.

Cette réactivité des collectivités et collectifs découle notamment d'un mode d'organisation et d'une expérience qui leur permettent une action rapide. En effet, les villes et communes ont pour mission de gérer le quotidien des administrés et disposent pour ce faire de moyens humains, matériels et financiers rapidement mobilisables ainsi que d'une expertise réelle notamment pour les situations d'urgence. Lors des entretiens, de nombreux acteurs ont d'ailleurs souligné que l'expérience acquise lors de la crise COVID a été bénéfique pour gérer et organiser l'arrivée en nombre de réfugiés ukrainiens. L'illustration la plus caractéristique étant la mise à disposition par la ville de Strasbourg de la « salle de la bourse » qui avait été utilisée pour les opérations de vaccination.

Au niveau de l'accompagnement ensuite, les collectivités et l'État ont pu s'appuyer sur une mobilisation immédiate des associations et de la société civile. Si les acteurs habituels de l'urgence (Croix Rouge) et de l'accompagnement social, notamment des populations étrangères, ont été parties prenantes à Paris (France Terre d'Asile), Lyon (Forum Réfugiés), Nice (Fondation de Nice), Strasbourg (Foyer Notre Dame) ou Bordeaux (France Horizon), le rôle des associations ukrainiennes a été déterminant.

Initialement constituées à des fins de promotion de la culture ukrainienne, ces associations ont été des acteurs de premier plan pour assurer le premier accueil et l'accompagnement des arrivants. Elles ont assuré l'interprétation et la traduction, la diffusion d'information sur place ou sur différents supports, la médiation interculturelle, l'accompagnement administratif et social des personnes, etc. Dans un contexte où les réseaux sociaux ont été une source importante des informations recueillies et échangées par les réfugiés tout au long du parcours migratoire<sup>15</sup>, avec les risques d'exploitation afférents, la présence des associations ukrainiennes, et leur travail avec les autorités locales, a permis de transmettre des informations fiables et indispensables à l'accueil et l'accompagnement des réfugiés et personnes déplacées.

De l'aveu de nombreux acteurs rencontrés, la mobilisation des associations et centres socio-culturels ukrainiens a été « fondamentale pour comprendre, interpréter et aider à l'hébergement ». D'autres ont même affirmé que « rien ne peut se faire sans ces associations ».

Enfin, la société civile a également manifesté une solidarité spontanée avec les réfugiés ukrainiens en contribuant à l'accompagnement de ce premier accueil par des dons, des actions collectives, la mise à disposition de chambres, d'appartements ou de maisons, etc.

## « La mobilisation des associations et centres socio-culturels ukrainiens a été « fondamentale pour comprendre, interpréter et aider à l'hébergement » »

## LE PREMIER ACCUEIL EST UN MOMENT CHARNIÈRE CAR IL CONDITIONNE LA CAPACITÉ DES PERSONNES À ACCÉDER AUX INFORMATIONS ESSENTIELLES QUI CONCERNENT À LA FOIS LEUR SITUATION ADMINISTRATIVE ET SOCIALE MAIS ÉGALEMENT L'ACCÈS AUX BESOINS PRIMAIRES QUE SONT L'HÉBERGEMENT, LA NOURRITURE ET LA SANTÉ.

La crise ukrainienne a démontré que l'organisation d'un tel accueil, notamment dans des circonstances d'urgence, impose une participation de et une coordination entre les collectivités, pour la mise à disposition de structures et de moyens, les associations et collectifs, pour la traduction et l'accompagnement immédiat, et l'État, pour assurer la continuité et offrir une stabilité administrative, à travers la délivrance du statut et de l'ouverture des droits, et une stabilité dans l'hébergement par l'identification de solutions pérennes.

15. "Refugees thus mostly relied on information provided by family members, community-based organizations or on information gathered through social media outlets which may not be accurate" in "The Implementation of the Temporary Protection Directive: 6 months on", HCR Regional Bureau for Europe, October 2022.

## B. Le dispositif innovant des guichets uniques pour l'enregistrement et l'ouverture des droits



Les dispositifs de premier accueil établis dans les principales villes d'arrivées ou de transit ont eu pour objet de fournir aux nouveaux arrivants les informations élémentaires relatives au séjour en France et notamment celles relatives au statut administratif et à l'ouverture des droits. Ainsi, les collectivités, les associations et l'État ont déployé d'importants moyens de communication (radio, presse, chaînes d'information locales, internet, brochures, signalétiques dans les gares et aéroports<sup>16</sup>, etc.) pour assurer l'orientation des personnes vers les dispositifs d'accueil dédiés.

Au-delà de la diffusion de l'information, la crise ukrainienne a permis à l'administration française de faire preuve d'une capacité d'innovation reconnue. Les autorités ont, tout d'abord, institué en un temps très rapide une procédure spécifique d'enregistrement des demandes de protection temporaire. Si ces dernières pouvaient être initiées directement auprès des services de la préfecture, c'est essentiellement en ligne que cet enregistrement devait être réalisé. Ainsi, et à la condition de pouvoir disposer du matériel requis et de l'accompagnement adéquat, l'enregistrement

pouvait être effectué directement en ukrainien depuis n'importe quel support numérique. Si cette procédure avait l'avantage de la souplesse, elle a néanmoins nécessité dans bien des cas la mise à disposition de scanners et d'ordinateurs et un accompagnement par des associations et bénévoles.

L'administration française a ensuite innové sur le terrain des procédures administratives - ce qui pourra constituer une source d'inspiration. Dans de nombreuses villes, en effet, les services de l'État ont créé des guichets uniques regroupant tous les services administratifs permettant, après enregistrement sur les plateformes internet des préfectures, la délivrance du titre de séjour et l'ouverture des droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire. Cette concentration des services de l'État en un lieu unique, également appelé « hub » (modèle « one stop shop » promu notamment par le HCR dans le cadre de sa politique Urbaine<sup>17</sup>, et notamment depuis l'afflux de 2015 en Europe), a constitué une nouveauté dont l'efficacité a été très largement reconnue.

16. Cette information, et dans certains cas, les points d'accueil ont été situés, comme l'instruction interministérielle le préconise, à proximité des lieux d'arrivées, principalement les gares et les aéroports.

17. [HCR policy on refugee protection and solutions in urban areas | HCR](#)

**A** Lyon, par exemple, l'État en relation avec les collectivités locales et les partenaires associatifs a ouvert un guichet unique à Villeurbanne dans une ancienne usine mise à la disposition par la Métropole de Lyon.

Après avoir rempli les formalités d'enregistrement par voie électronique, les personnes ont été orientées vers le guichet unique où elles ont pu rencontrer dans un même lieu :

- ▶ Les services de la préfecture pour l'obtention de l'autorisation temporaire de séjour qui les autorise à demeurer sur le territoire et à travailler ;
- ▶ Les services de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) pour la délivrance de la carte d'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA) délivrée sous la forme d'une carte bancaire créditée de l'allocation calculée en fonction de la composition familiale ;
- ▶ Les services de la caisse d'assurance maladie pour l'ouverture des droits relatifs à la santé ;
- ▶ Les services de la Caisse d'allocation familiale pour l'ouverture des droits relatifs au logement (APL) ;
- ▶ Les services de Pôle emploi pour un entretien au sujet de l'emploi en France ;
- ▶ L'inspection académique pour la scolarisation des enfants.

« Je dois dire que l'organisation de la préfecture était au top. C'était pratique, on a fait tous les papiers en une journée et au même endroit : l'autorisation de séjour, l'assurance médicale, etc. »

Natalia (45 ans)

Ce type de dispositif a été mis en place dans plusieurs des villes étudiées (Paris, Lyon, Nice, Strasbourg). Comme le souligne Jean-François Ploquin, directeur général de l'association Forum-Réfugiés à Lyon, ce guichet unique « c'est l'articulation dans un même lieu des principaux interlocuteurs ce qui permet la fluidité du parcours<sup>18</sup> ».

Cette nouveauté a évidemment suscité beaucoup d'intérêt de la part des observateurs. Elle a notamment été regardée comme pouvant être étendue au bénéfice des demandeurs d'asile pour permettre une fluidification du parcours et l'ouverture des droits et prestations. Il semble toutefois que les services de l'État n'aient pas décidé de pérenniser et d'étendre l'expérience. Cela ressort notamment des déclarations du préfet du Rhône qui souligne que « l'idée n'est pas de pérenniser le dispositif<sup>19</sup> ».

Un tel regroupement des services administratifs en un lieu unique nécessiterait une mobilisation humaine et logistique lourde qui aurait des effets importants sur l'administration et son organisation.

## LA MISE EN PLACE D'UN GUICHET UNIQUE PÉRENNE REQUIERT UNE STRUCTURATION SPÉCIFIQUE

Un lieu, tout d'abord, accessible, suffisamment spacieux et aménagé pour pouvoir organiser la répartition des services et la circulation des personnes et des personnels. Du matériel adapté, ensuite, qui permette l'enregistrement des personnes et la délivrance sécurisés des documents administratifs. Du personnel qualifié et en nombre suffisamment important pour assurer des horaires d'ouverture étendus. A ceci s'ajoute la nécessité de disposer de services de traduction permanents et en plusieurs langues. Il est enfin important de promouvoir l'existence de ces guichets uniques et de ces services centralisés via une campagne multi-supports d'information et de communication locale, afin de toucher le tissu associatif et les relais locaux.

<sup>18</sup>. <https://www.rue89lyon.fr/2022/04/06/dans-region-lyon-centre-accueil-unique-pour-ukrainiens-accueil-hors-norme-refugies/>

<sup>19</sup>. *Ibidem*

L'extension du modèle de guichet unique à l'ensemble des demandeurs d'asile peut soulever des difficultés d'ordre pratique qui nécessitent un arbitrage politique notamment au niveau du ministère de l'intérieur. L'idée d'instituer un mécanisme similaire pour les demandeurs d'asile fait toutefois son chemin. Elle figure en effet dans les dispositions du projet de loi « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » déposé début février 2023.

Comme le souligne le Conseil d'État dans son avis consultatif, qui le valide, « le projet de loi crée des pôles territoriaux dénommés 'France asile' dans le but de regrouper au sein d'un guichet unique les services de la préfecture responsables de l'enregistrement de la demande d'asile, ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration chargés d'accorder le bénéfice des conditions matérielles d'accueil et, désormais, des agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides chargés de l'introduction de la demande d'asile ».<sup>20</sup>

## C. De l'hébergement au logement : de la théorie à la pratique

Le parcours de l'hébergement au logement a été rapidement construit et synthétisé dans un schéma indicatif d'accueil (1).

La logique posée par le schéma s'est aussi heurtée à des considérations et difficultés pratiques qui ont contraint les acteurs à adapter les solutions (2).

### 1. Le schéma indicatif d'accueil

L'hébergement figure parmi les mesures prioritaires à mettre en œuvre pour assurer la satisfaction des besoins primaires et la dignité des réfugiés ukrainiens et des personnes déplacées en provenance d'Ukraine en quête de protection internationale. Néanmoins, la réponse à apporter peut varier selon que les personnes qui souhaitent s'installer durablement en France ou qui sont simplement en transit vers un autre État européen. Dans ce dernier cas de figure, le séjour en France est de très courte durée, quelques heures parfois, et peut s'appuyer sur des dispositifs plus légers de type « sas ». Ainsi, dans plusieurs villes, comme Strasbourg ou Bordeaux, des gymnases ou hôtels ont été mobilisés pour permettre aux personnes en transit de se reposer avant de continuer leur route.

En revanche, pour celles et ceux qui souhaitent s'installer durablement, l'hébergement pose des difficultés d'une ampleur différente. Il faut en effet trouver des solutions *ad hoc* qui complètent les offres déjà existantes et auxquelles les réfugiés ukrainiens ne peuvent pas prétendre. L'instruction interministérielle est très claire à ce sujet : d'une part, « les personnes bénéficiant de la protection temporaire n'ont pas vocation à être hébergées au sein du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile dès lors qu'ils ne relèvent pas de ce statut ».

D'autre part, ces personnes ne doivent a priori pas être prioritaires sur les personnes qui sont déjà en attentes d'un logement social. Dans ces circonstances, la question de l'hébergement et du logement a impliqué d'apporter différents types de réponses.

La réponse a été conçue par étapes successives. L'hébergement d'urgence, ou la mise à l'abri, a constitué la réponse initiale. Cette forme d'hébergement est transitoire, située à proximité des gares, des aéroports ou des frontières et organisée dans des structures flexibles (appelés « centres collectifs » au niveau international, y compris par le HCR), de type gymnases ou hôtels. A l'occasion de leur passage, les personnes font l'objet d'une évaluation de leur situation administrative, sociale et sanitaire et d'identification des besoins spécifiques notamment pour les personnes vulnérables. En principe, cette mise à l'abri a duré une à deux nuitées mais en pratique elle a pu être plus longue et durer quelques semaines.

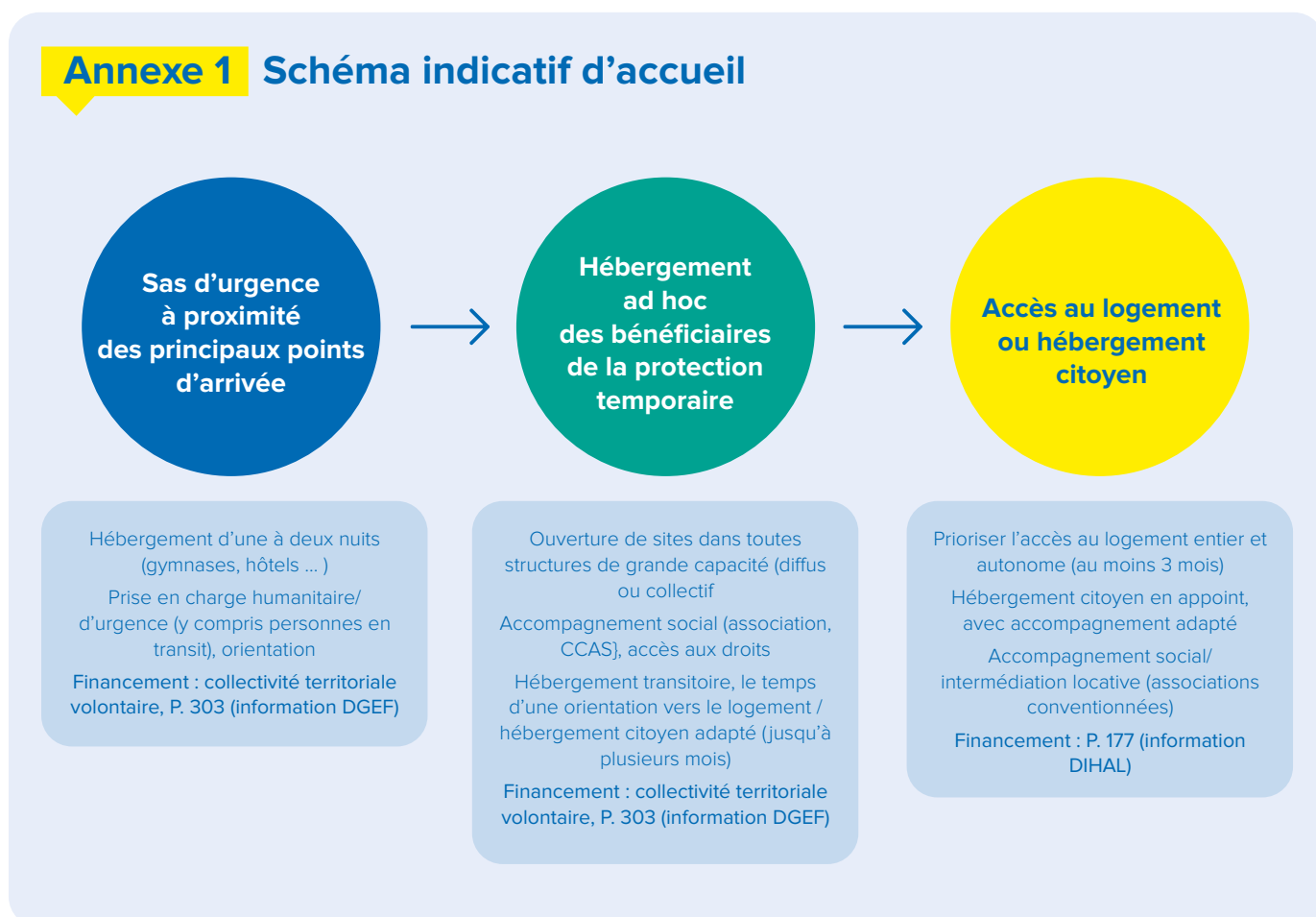
Les réfugiés devaient ensuite être orientés vers des solutions d'hébergements plus pérennes couvrant des périodes de plusieurs mois et prenant la forme d'hébergements collectifs de grande capacité (centres de vacances, Ehpad, appart-hôtels, etc). Les personnes hébergées dans ces structures devaient pouvoir bénéficier d'un accompagnement social adapté réalisé par un opérateur associatif conventionné par la préfecture. Cette étape était conçue comme un hébergement transitoire avant une orientation vers le logement ou à défaut vers un hébergement citoyen adapté.

<sup>20</sup>. Avis consultatif du Conseil d'État sur une projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » Assemblée générale, séance du jeudi 26 janvier 2023 <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-pour-controler-l-immigration-ameliorer-l-integration>



La troisième étape était constituée par la sortie de l'hébergement vers une solution de logement à proprement parler. Plusieurs solutions pouvaient permettre de répondre à cette situation telles que la location dans le parc privé, la location dans le parc social public ou privé mais spécifiquement mobilisé pour les publics ukrainiens ou l'intermédiation locative organisée avec le concours d'une association agréée.

Cette logique par étapes a été exposée par les ministres délégués chargés respectivement du logement et de la citoyenneté dans une instruction datée du 22 mars 2022<sup>21</sup>. Son annexe propose un « schéma indicatif d'accueil » reproduit ci-dessous.



Source : Instruction relative à l'accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire NOR LOGI2209326C du 22 mars 2022

Sur le terrain, cette approche a été suivie dans de nombreux territoires comme l'illustre l'exemple strasbourgeois qui a classé les solutions d'hébergement par niveaux. Le niveau 1 correspond à la mise à l'abri, le niveau 2 à l'hébergement et le niveau 3 au logement. Le souhait de construire un parcours allant de l'hébergement au logement, au fur et à mesure de la durée du conflit, a été constaté dans la majorité des villes visitées.

<sup>21</sup> Instruction relative à l'accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire du 22 mars 2022, NOR LOGI2209326C. Instruction disponible sur le site legifrance <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45315>

## 2. Les adaptations pratiques et le recours à l'hébergement citoyen

Cette construction s'est toutefois heurtée à certaines difficultés liées à l'absence de solutions adaptées. Cela a été notamment le cas dans les métropoles qui font face à des tensions voire des pénuries de logement social ou privé. Si les collectivités ont été sollicitées pour mettre à la disposition de l'État des biens pour accueillir les réfugiés, l'instruction ministérielle et la directive des ministres délégués ont très vite invité les préfetures à mobiliser les offres d'hébergements citoyens en complément de capacités de logement et d'hébergement.

Dès le mois de mars 2022, et prenant en compte l'extraordinaire mobilisation citoyenne au soutien aux réfugiés d'Ukraine, l'administration a ainsi intégré l'hébergement citoyen comme une solution permettant de répondre au besoin d'hébergement d'un grand nombre de personnes déplacées. Si l'instruction ministérielle y a fait référence en soulignant que la structuration de cette offre devait échoir aux préfetures en lien avec des acteurs associatifs chargés de l'accompagnement social, la DIHAL a rapidement publié un document posant les principes, méthodes et enjeux de l'hébergement citoyen<sup>22</sup>. En pratique toutefois, les modalités du recours à l'hébergement citoyen ont été mises en œuvre de manière empirique<sup>23</sup>.

Par ailleurs, pour faire face à la pression existante sur certaines villes ou départements, des mesures ont été prises pour proposer des solutions d'hébergement dans les départements ou villes qui disposaient de facilités plus étendues de logements. Cette approche s'est notamment traduite par la mise en place d'un plan dit « villes moyennes », vers lesquelles la DIHAL souhaitait orienter les personnes concernées<sup>24</sup>, avant d'être développée en pratique sous la forme de mesures dites de desserrement. Le desserrement correspond au transfert des réfugiés dans des régions et départements dans lesquels la pression immobilière est plus faible et la disponibilité de logements, notamment autonomes, plus importante.

A Nice, où la ville et le territoire ont connu une arrivée importante de réfugiés ukrainiens dès le mois de mars 2022, en raison notamment de l'existence de communautés ukrainiennes et russes dans la région, l'État et les collectivités territoriales ont décidé d'organiser le « desserrement » des personnes *via* un centre d'accueil d'une capacité de 140 places, le « hub du boulodrome ».



A partir de l'été 2022, toute personne arrivant à Nice ou toute personne quittant un hébergement citoyen ou solidaire de la région niçoise était orientée vers le hub pour être ensuite transférée dans un autre département. Après une phase d'amorce difficile, notamment pour convaincre les réfugiés d'aller dans une région inconnue, la logique de desserrement a, selon les témoignages, gagné en adhésion.

22. « Hébergement citoyen des déplacés ukrainiens. Éléments de cadrage, retour d'expériences, et bonnes pratiques », [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/04/hebergement\\_citoyen\\_2022.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/04/hebergement_citoyen_2022.pdf)

23. Voir infra, chapitre 2.

24. « Hébe Le plan « Villes moyennes » déployé dans le cadre de la crise ukrainienne a eu pour objectif d'orienter les ménages ukrainiens, arrivés à Paris ou dans des métropoles en tension matière d'accès au logement, vers des zones moins tendues. Lancé en juin 2022, avec l'appui des partenaires territoriaux, le plan « villes moyennes » mise à disposition de logements par les collectivités, des baisses temporaires de loyers dans le parc social, ou encore accompagnement vers les métiers en tension dans les territoires d'accueil. Voir à ce sujet, DIHAL « Deuxième plan quinquennal pour le logement d'abord (2023)2027). Agir, prévenir, construire pour lutter contre le sans-abrisme », dossier de presse, p. 47 [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20.06.2023\\_DP\\_Logement\\_dabord2.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20.06.2023_DP_Logement_dabord2.pdf)

## D. De l'autonomisation à l'intégration des réfugiés ukrainiens



Si le statut conféré par la protection temporaire vise à garantir une autonomisation progressive des personnes dans leur vie quotidienne **(1)**, il accorde également des droits qui favorisent leur intégration durable dans la société d'accueil **(2)**.

### 1. L'autonomisation : l'indépendance dans la vie quotidienne

L'autonomisation repose sur l'ensemble des dispositifs qui doivent permettre aux personnes protégées d'acquérir une indépendance progressive dans leur vie quotidienne. Cela comprend la possibilité pour les personnes d'être en bonne santé pour débiter ce parcours d'autonomisation et d'être accompagnées à cette fin, de bénéficier d'un apport financier suffisant pour couvrir les besoins essentiels et acquérir une certaine aisance linguistique et, enfin, d'une autonomie en termes d'hébergement ou de logement.

#### a) L'accès aux soins de santé

Dès leur arrivée en France, les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent être affiliés à la protection universelle maladie (PUMA). Ils sont également couverts pour une durée d'une année par la complémentaire santé solidaire sur présentation de l'autorisation provisoire de séjour.

L'accès aux soins de santé, notamment aux soins de santé mentale, est crucial pour des personnes forcées de fuir un conflit armé ou une forme de persécution individuelle ou familiale. Les entretiens réalisés lors des visites de terrain ont toutefois mis en lumière plusieurs difficultés relatives à la santé.

De nombreux témoignages font état d'un nombre important de personnes arrivées en France avec des formes plus ou moins avancées de cancers ou des manifestations de stress post-traumatique notamment. L'accès au système de santé, et notamment à l'accès effectif aux professionnels de santé, a souvent été jugé complexe par plusieurs personnes rencontrées. Les « ateliers Doctolib », permettant d'expliquer la prise de rendez-vous chez le médecin, ont constitué à cet égard une partie non négligeable des sessions d'accompagnement organisées sur le terrain par les acteurs.

Cet accès immédiat aux soins de santé doit ainsi être salué tant ce paramètre est déterminant pour la poursuite du séjour en France dans de bonnes conditions. Une réflexion sur l'opportunité de l'étendre aux demandeurs d'asile serait bienvenue. Ces derniers sont en effet soumis en France à un délai de carence de trois mois avant de pouvoir bénéficier de la couverture maladie universelle. Un accès immédiat aux soins de santé pour les demandeurs d'asile constituerait une prise en charge bienvenue notamment pour des personnes qui souffrent d'importantes difficultés liées au caractère traumatique du parcours d'exil forcé.

Cela permettrait aussi d'éviter un décalage dans la prise en charge de certaines pathologies qui peuvent, lorsqu'elles sont prises en charge tardivement, représenter un coût économique et sociale important<sup>25</sup>.

## b) L'accompagnement social et l'accompagnement au quotidien



Ces deux formes d'accompagnement distinctes reposent sur des logiques complémentaires puisqu'elles visent toutes deux à assurer une plus grande autonomie des bénéficiaires de la protection temporaire.

L'accompagnement social concerne l'accès aux droits et obligations qui s'appliquent aux nouveaux venus. Cet accompagnement est en principe assuré par des travailleurs sociaux professionnels dont la mission consiste à garantir que les intéressés puissent obtenir les informations nécessaires à l'ouverture et la jouissance effective de leurs droits.

Cela comprend notamment l'accompagnement administratif et social pour l'accès aux droits, les inscriptions diverses, la scolarité, la santé, l'insertion, les orientations vers l'emploi et la formation, l'apprentissage de la langue, etc.

En ce qui concerne les réfugiés ukrainiens, l'instruction interministérielle mentionne quelques spécificités qui doivent être prises en compte dans le cadre de cet accompagnement social. Ainsi, une attention particulière est portée sur un public essentiellement composé de femmes seules avec enfants et des mineurs non accompagnés qui sont, à ce titre, vulnérables aux phénomènes d'exploitation sexuelle et de traite des êtres humains<sup>26</sup>. L'instruction interministérielle insiste sur « le bon accompagnement social de ce public dont le HCR signale la particulière vulnérabilité ».

25. Voir notamment une étude de 2015 conduite par l'Agence européenne des droits fondamentaux qui conclut, au sujet de deux maladies (hypertension et soins prénataux), que traiter une maladie uniquement lorsqu'elle devient une urgence met non seulement en danger la santé d'un patient, mais entraîne également une charge économique plus importante pour les systèmes de santé, EU Fundamental Rights Agency « Cost of exclusion from healthcare – The case of migrants in an irregular situation » <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation-summary#publication-tab-4>

26. A ce sujet voir notamment "IOM-HCR Framework document on developing standard operating procedures to facilitate the identification and protection of victims of trafficking" <https://www.refworld.org/docid/5ee22b4f4.html>

L'instruction indique que les associations référentes sont notamment chargées d'accompagner les personnes protégées dans l'hébergement citoyen. Sur ce point, les associations doivent identifier les offres des citoyens, vérifier leur sérieux et la salubrité du logement, procéder à l'information des hébergeurs et hébergés, de mettre les familles en relation et réaliser un contrôle régulier du bon déroulement de l'hébergement.<sup>27</sup>

En pratique, l'action des travailleurs sociaux dépend du volume des personnes à accompagner mais aussi des moyens alloués à la mission qui leur est confiée. Concrètement, cette action peut se traduire par un accompagnement régulier et de proximité ou, lorsque les moyens manquent, par de simples contacts plus ou moins espacés dans le temps. Or, dans un contexte où le secteur de l'accompagnement social connaît d'importantes difficultés de recrutement, plusieurs acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude ont souligné que l'accompagnement social des réfugiés d'Ukraine n'a pas toujours été à la hauteur des enjeux quand il n'a pas été jugé tout simplement insuffisant.

Ces déficiences de l'accompagnement social, dont les conséquences peuvent être graves notamment en ce qui concerne la prévention des risques liés à l'exploitation et à la traite, ont pu souvent être atténuées par l'action des hébergeurs ou accompagnateurs bénévoles impliqués dans l'accompagnement quotidien des réfugiés.

La deuxième forme d'accompagnement, moins visible mais tout aussi centrale, est celle du quotidien. Ce sont principalement les hébergeurs ou les acteurs de la société civile qui ont entouré les personnes réfugiées et qui ont assuré ce rôle d'accompagnement vers l'autonomisation. Leurs contributions bénévoles ont couvert de multiples facettes des besoins quotidiens allant de l'apprentissage de la langue à l'accès à l'emploi en passant par l'explication des codes culturels et sociaux jusqu'au repérage dans la ville et la région, la réalisation de démarches administratives, le soutien scolaire, etc.

Dans bien des cas, hébergés et hébergeurs ont témoigné de l'importance de ces actions construites au quotidien. Elles ont permis aux nouveaux arrivants de trouver des ressources et des repères facilitant leur inscription dans leur nouvel environnement. Il importe toutefois d'analyser cette action bénévole et quotidienne avec attention.

Santé, accompagnement social et quotidien sont des leviers importants de l'autonomisation des personnes en situation de migration. Cette dernière comporte d'autres dimensions liées aux capacités financières, à la maîtrise de la langue et à l'accès au logement indépendant.

27. Voir infra, chapitre 2.

« **Aucun travailleur social ne remplace tout ce que peut vous offrir la famille d'accueil. En famille, vous savez à qui vous adresser en cas de problème, où chercher un médecin, où inscrire les enfants, comment prendre une assurance scolaire, etc.** »

Tetiana (46 ans)

« **Mes propriétaires m'ont aidée à plein de choses : ils m'ont trouvé des cours de français, ils m'ont aussi aidé à inscrire mon fils aux activités du centre de loisir pendant les vacances. Par ailleurs, j'ai un autre problème, lorsque je reçois un e-mail en français, mon cerveau commence à exploser, je me sens perdue, je ne sais pas quoi faire. Et mon propriétaire m'a beaucoup aidé avec ça. Par exemple il m'a aidé à remplir le dossier de la CAF. Quel que soit son état de fatigue, il ne se couchait pas avant d'avoir fini de remplir tous les formulaires. Je suis vraiment impressionnée de voir à quel point il voulait tout le temps nous aider.** »

Elena (36 ans)

### c) L'autonomisation financière : l'Aide pour demandeurs d'asile (ADA)

L'instruction interministérielle prévoit que les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent recevoir l'aide pour demandeur d'asile (ADA) pendant la durée de la protection sous réserve des conditions liées à l'âge et aux ressources des personnes concernées<sup>28</sup>. En pratique, les réfugiés ukrainiens ont été éligibles à l'ADA à taux plein c'est-à-dire assorti d'un montant additionnel<sup>29</sup>. Son montant était de 14,20 € par adulte, comprenant une majoration de 7,40 € pour l'hébergement, équivalent à 426 € par mois. Cette somme était majorée de 3,40 € supplémentaire par personne rattachée au foyer.

#### Montant Journalier de l'ADA

Taille de la famille	Montant journalier	Montant journalier + montant supplémentaire*	Montant mensuel
1 personne	6,80 €	14,20 €	426 €
2 personnes	10,20 €	17,60 €	528 €
3 personnes	13,60 €	21,00 €	630 €
4 personnes	17,00 €	24,40 €	732 €
5 personnes	20,40 €	27,80 €	834 €
6 personnes	23,80 €	31,20 €	936 €
7 personnes	27,20 €	34,60 €	1 038 €
8 personnes	30,60 €	38,00 €	1 140 €
9 personnes	34,00 €	41,40 €	1 242 €
10 personnes	37,40 €	44,80 €	1 344 €

\*Un montant supplémentaire est versé si une offre de prise en charge est acceptée, un besoin de logement indiqué et que le demandeur n'a pas bénéficié gratuitement d'un hébergement ou d'un logement.

L'ouverture de ce droit à l'allocation a été facilitée par la mise en place dans de nombreuses villes de « guichets uniques » permettant de délivrer l'autorisation provisoire de séjour et d'ouvrir immédiatement le bénéfice des droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire.

Le système attaché à l'ADA a néanmoins présenté une limite liée aux délais de versement. En pratique, une personne peut avoir à attendre plusieurs jours, voire dans certains cas plusieurs semaines, avant de pouvoir effectivement utiliser la carte de paiement dédiée.

En conséquence, plusieurs collectivités ont mis en place des dispositifs pour permettre aux personnes protégées d'avoir accès aux besoins élémentaires durant cette période.

Ces dispositifs ont pu prendre la forme d'aides financières directes aux familles ainsi que l'accès à différents services (restauration) mis à disposition par la collectivité à travers les centres communaux d'action sociale.

Par ailleurs, l'État a conclu un partenariat avec la Croix-Rouge française pour qu'elle délivre des chèques d'accompagnement personnalisés (cap) aux réfugiés ukrainiens dans l'attente de l'activation de leurs droits à l'allocation pour demandeurs d'asile. La contribution de la Croix-Rouge à ce titre s'est élevée à 6 millions d'euros qu'elle a financée sur fonds propres constitués notamment sur la base des dons<sup>30</sup>.

28. Les demandes d'ADA sont introduites auprès des directions territoriales de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) en présence des enfants mineurs. L'allocation est versée au moyen d'une carte de paiement.

29. Comme le rappelle l'audit flash de la Cour des Comptes, « ce montant additionnel n'est plus attribué aux déplacés hébergés ou logés à titre gratuit depuis le 1er octobre 2022. La fin de son versement marque le retour à l'application du régime de droit commun de l'ada pour les bénéficiaires de la protection temporaire », « L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 », Cour des Comptes, Audit flash, Février 2023 <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63541>

## d) L'autonomisation par le logement : les APL

Afin de faciliter l'accès à des solutions de logement, l'instruction ministérielle prévoit que les bénéficiaires de la protection temporaire sont éligibles aux aides personnalisées au logement (APL) « en vue (...) de faciliter un accès aussi rapide que possible au logement ».

Concrètement, l'APL doit permettre d'alléger le montant de la charge locative qui pèse sur les ménages bénéficiaires de la protection temporaire qui optent pour l'entrée dans le logement autonome. Cette aide est versée par la Caisse d'Allocations Familiales et calculée sur la base d'un plafond maximum de loyer qui varie selon le lieu de résidence et la composition familiale. Si le loyer demandé au ménage est supérieur au loyer plafond APL, le supplément est à la charge du locataire.

### Barème APL pour les locataires : loyer maximum pris en compte par la CAF (2023)

Composition du foyer	Zone 1 Île de France	Zone 2 Villes + 100 000 habitants et Corse	Zone 3 Toutes les autres villes
Personne seule	308,50 €	268,87 €	252 €
Couple	372,07 €	329,10 €	305,48 €
Personne seule ou couple avec une personne à charge	420,52 €	370,32 €	342,52 €
Personne supplémentaire	61,01 €	53,90 €	49,09 €

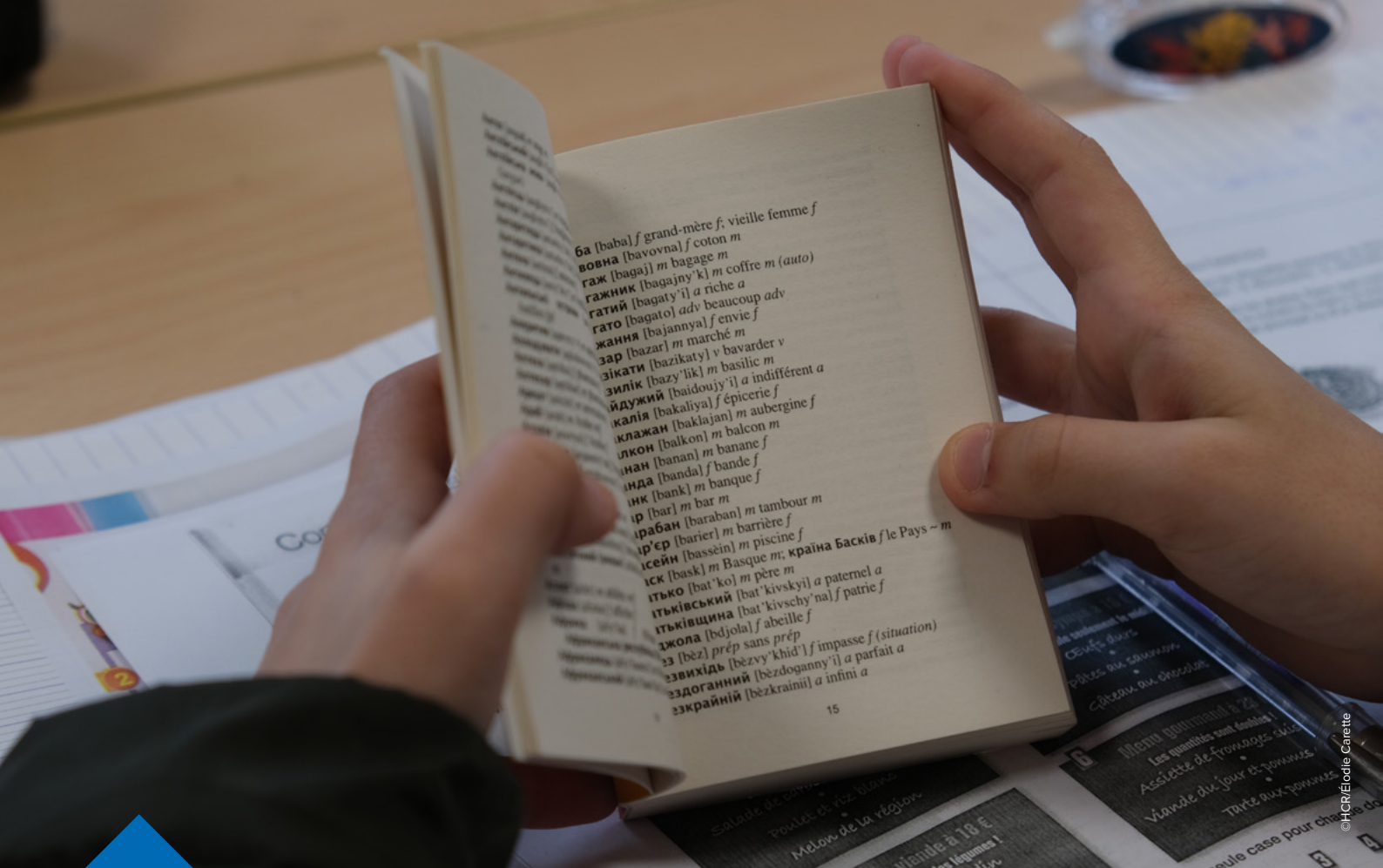
Source : <https://www.aide-sociale.fr/montant-apl/#plafonds>

La logique selon laquelle l'accès au logement contribue à une plus grande autonomie des bénéficiaires de la protection temporaire a été corroborée par de nombreux acteurs et notamment les réfugiés interrogés dans le cadre de cette étude.

« Avoir son chez soi, c'est génial.  
Là on peut se projeter, commencer  
à chercher des cours de français, inscrire  
les enfants à l'école, chercher du travail.  
Avoir son chez soi, c'est être tranquille,  
c'est savoir que l'on ne dérange personne. »

Natalia (45 ans)

30. Voir à ce sujet Nicolas Metzdorf, Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de Loi de finances pour 2023, Partie VII Immigration, Asile et Intégration, Assemblée nationale, octobre 2022, p. 19. La Cour de Comptes précise « début octobre 2022, 546 357 chèques d'accompagnement personnalisés (cep) ont été distribués au profit de 14 078 foyers concernant 25 743 bénéficiaires. Ils ont principalement été financés par l'usage de dons effectués au profit de la Croix Rouge. Le budget de l'État a contribué à ce financement à hauteur de 1,1 M€ (représentant moins de 20% du coût du dispositif) in « L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 », Cour des Comptes, Audit flash, Février 2023 <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63541>



## e) L'apprentissage de la langue

L'apprentissage de la langue est mentionné dans l'instruction ministérielle dans la section consacrée à l'accompagnement social. Il est indiqué que les préfets peuvent à cette fin « mobiliser les dispositifs et crédits existants » tout en renvoyant à la page internet du ministère de l'intérieur consacrée aux outils numériques pour apprendre le français.

L'apprentissage du français a rapidement constitué une priorité pour nombre de réfugiés. S'il doit permettre aux personnes concernées de s'insérer dans la société d'accueil, cette maîtrise linguistique doit permettre de ne plus dépendre des logiciels de traduction installés sur les téléphones portables et qui, pendant de longues périodes, ont constitué le seul moyen de communiquer, notamment entre hébergeurs et hébergés.

En pratique, de nombreux dispositifs d'apprentissage de la langue ont été mis à disposition en ligne<sup>31</sup> ou sous forme de cours plus traditionnels organisés par des associations ou financés par Pôle Emploi. Il est difficile de rendre compte de l'ensemble de l'offre déployée sur le territoire, tant les dispositifs mis en place et les partenariats conclus entre Pôle Emploi et différents les acteurs (régions, métropoles, etc.) ont été nombreux. Les entretiens réalisés avec les bénéficiaires de la protection temporaire ont fait ressortir leur capacité à mobiliser différents supports d'apprentissage de langue qu'ils soient numériques ou sous forme de cours.

De nombreux témoignages font état d'une volonté affirmée de la part des réfugiés de gagner en compétence linguistique notamment pour accéder au marché de l'emploi, la barrière de la langue constituant un obstacle majeur à l'embauche.

« Les Ukrainiens voudraient travailler, mais à cause de la langue, leur recherche est difficile. »

Evhenia (29 ans)

« En France, le plus important, c'est le travail. Si tu parles couramment français, tout ira bien. »

Hichem (32 ans)

31. <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/grands-dossiers/situation-en-ukraine/offre-de-formation-en-ligne-pour-apprendre-francais>



## 2. L'intégration : la projection dans le moyen et long terme

Le statut conféré par la protection temporaire contient des éléments qui permettent aux bénéficiaires de se projeter au-delà de la simple autonomisation initiale et d'entrer dans un processus d'intégration à part entière dans la société française.

### a) Une autorisation de séjour valable jusqu'à trois années



Le premier élément relève de la dimension temporelle. Si la protection est dite temporaire, elle peut toutefois durer jusqu'à 3 années. En pratique, l'autorisation provisoire de séjour portant mention « bénéficiaire de la protection temporaire » est délivrée pour une durée de 6 mois et est renouvelable de plein droit pendant toute la durée de validité de la protection temporaire fixée par décision du Conseil de l'Union européenne.

Compte tenu des évolutions du conflit, la Commission européenne a annoncé dès octobre 2022, que la protection temporaire serait maintenue jusqu'au mois de mars 2024<sup>32</sup>. Si la guerre en Ukraine devait se poursuivre au-delà de cette date, le régime de la protection temporaire devrait être prorogé jusqu'en mars 2025.

Ce délai de 3 années est important car il permet aux personnes non seulement de se projeter dans un avenir, mais aussi d'acquérir durant cette période un bagage culturel et social non négligeable et déterminant pour l'intégration. Il autorise en effet les personnes concernées à consolider leur situation juridique, y compris sur le plan familial, leur permettant de demeurer sur le territoire à l'issue du délai couvrant la protection temporaire.

<sup>32</sup>. Voir Press remarks by Commissioners Johansson and Schmit on the launch of the EU Talent Pool and strengthened support to provide certainty for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine, accessible ici : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_22\\_6096](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_6096)

## b) La possibilité d'introduire une demande d'asile

Par ailleurs, et comme le rappelle l'instruction ministérielle de mars 2022, les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent introduire une demande d'asile. Cette possibilité s'effectue dans un cadre juridique protecteur. En effet, l'instruction précise que le bénéficiaire de la protection temporaire « qui sollicite l'asile reste soumis au régime de la protection temporaire pendant l'instruction de sa demande. Si, à l'issue de l'examen de la demande d'asile, le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire n'est pas accordé (...), celui-ci conserve le bénéfice de cette protection aussi longtemps qu'elle demeure en vigueur ».

Ainsi, les personnes peuvent passer d'un régime de protection temporaire, limité dans le temps, à un régime de protection internationale, dont le terme dépend de l'évolution des circonstances dans le pays d'origine et qui n'est de fait pas inscrit dans un cadre temporel préalablement défini. La reconnaissance de la protection internationale a concerné des ressortissants ukrainiens arrivés en France avant le début du conflit, et qui n'étaient pas couverts par l'instruction ministérielle, mais également des ressortissants ukrainiens en provenance de régions ukrainiennes de Donetsk, Kharkiv, Louhansk et Zaporijjia<sup>33</sup>. La protection subsidiaire a ensuite été octroyée aux ukrainiens en provenance de Odessa<sup>34</sup>, Jytomyr, Poltava, Soumy et Tchernihiv<sup>35</sup>, de Khmelnytskyï ; Vinnytsia et Volhynie<sup>36</sup>, de régions de l'ouest et du centre du pays<sup>37</sup> et de Kiev<sup>38</sup> en raison de la situation de violence aveugle prévalant dans ces régions et/ou de la situation personnelle des demandeurs et de motifs de fuite divers.

Enfin, la protection subsidiaire a également été octroyées aux personnes provenant des régions de Mykolaïv et Dnipropetrovsk, la Cour ayant évalué que la violence aveugle s'y déroulant atteignait un niveau d'intensité exceptionnelle<sup>39</sup>.

Il importe toutefois de noter qu'il existe une différence importante entre les deux régimes de protection qui relève de la possibilité ou non de retourner dans le pays d'origine. En principe, une personne qui risque de subir ou a une crainte fondée de persécution ou a subi des persécutions personnelles obtient le statut de réfugié dans un pays tiers parce qu'elle ne peut bénéficier de la protection de son pays d'origine ou ne veut s'en prévaloir. Aussi, le fait pour cette personne réfugiée de revenir dans son pays d'origine pourrait signifier que le risque de persécution n'existe plus et conduire les autorités de l'asile, après examen, à prononcer la cessation de la protection accordée.



Tel n'est pas le cas pour les bénéficiaires de la protection temporaire qui sont autorisés en pratique à retourner temporairement en Ukraine sans risquer de perdre leur protection.

Le cadre temporel et juridique dans lequel s'inscrit le régime de la protection internationale contient ainsi les ingrédients majeurs d'une installation dans le pays d'accueil. Que ce soit en raison de la durée même de la protection temporaire, qui peut durer jusqu'à 3 ans, ou au travers du changement de statut par la reconnaissance de la protection internationale.

<sup>33</sup>. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a effet constaté que ces régions connaissent une situation de violence aveugle d'une intensité exceptionnelle, en raison du conflit armé entre les forces russes et les forces ukrainiennes, qui justifie l'octroi d'une protection internationale aux demandeurs ukrainiens en provenance de ces régions (CNDA, 30 décembre 2022, n°21048216 C+ ; CNDA, 30 décembre 2022, n°s 21063903 et 22002736 C+ ; CNDA, 30 décembre 2022, n°233001393 C+) <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Actualites/UKRAINE-La-CNDA-accorde-l-asile-a-des-ressortissants-ukrainiens>

<sup>34</sup>. CNDA, 6 janvier 2023, M. K., n°21041482 C+

<sup>35</sup>. CNDA 31 janvier 2023 Mme K. n° 21050761 C+ ; CNDA 31 janvier 2023 Mme H. n° 21056916 C+ ; CNDA 31 janvier 2023 M. Z. n° 21064954 C+ et CNDA 31 janvier 2023 Mme M. et M. M. n°s 22009685, 22009721 C+

<sup>36</sup>. CNDA 8 mars 2023 Mme P. n° 21016856 C+ ; Mme L et M. R. n°21057060 C+ ; Mme et M. S. n°s 22007730 et 22006590 C+

<sup>37</sup>. CNDA 21 juin 2023 M. K. n°20043780 C+ ; CNDA 21 juin 2023 Mme O. n°23006392 C+ ; CNDA 21 juin 2023 M. M. n°22016071 C+ ; CNDA 21 juin 2023 M. H. n°220053

<sup>38</sup>. CNDA 5 juillet 2023 M. A. n°21048376 C+

<sup>39</sup>. CNDA 21 juin 2023 Mme K. n°21065084 C+ ; CNDA 21 juin 2023 Mme H. n°22003919 C+

### c) La scolarisation des enfants : un signal fort vers l'intégration



©HCR/Josselin Briémaud

L'instruction ministérielle indique que « Le code de l'éducation garantit l'accès à l'instruction à tous les enfants âgés de 3 à 16 ans et prévoit une obligation de formation pour les enfants de 16 à 18 ans présents sur le territoire national. Les bénéficiaires de la protection temporaire âgés de moins de 18 ans ont donc accès au système éducatif ».

L'État français a développé de nombreux dispositifs pour accueillir rapidement les enfants et publics allophones dans les établissements scolaires<sup>40</sup>. La scolarisation des enfants constitue un marqueur important de la manière dont les parents, et plus spécifiquement les mères dans le cas des réfugiés ukrainiens, inscrivent leur parcours en France. En choisissant de ne pas avoir recours aux cours en ligne, mis à disposition par le système éducatif ukrainien, mais d'inscrire leurs enfants dans le système éducatif de l'État d'accueil, les parents pressentent que leur séjour en France pourra être long et décident, ce faisant, de placer leurs enfants, dès le départ, dans une logique et une perspective d'intégration.

Les quelques 19 236 élèves et étudiants ukrainiens scolarisés en France en septembre 2022<sup>41</sup> vont acquérir des compétences linguistiques et techniques, développer des liens durables avec les autres élèves, comprendre mieux l'environnement local et culturel, se familiariser avec le paysage administratif et institutionnel français et, comme c'est souvent le cas dans les familles allophones, accompagner leurs parents dans un ensemble de démarches quotidiennes écrites et orales.

En d'autres termes, ces enfants vont acquérir un ensemble de connaissances théoriques, à l'école, et pratiques, dans la vie quotidienne, et consolider un bagage social et culturel qui leur permettront d'acquérir l'ensemble des outils leur permettant de s'intégrer progressivement et rapidement en France.

40. Voir notamment, la circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves nouvellement arrivés en France. Voir également « La scolarisation des élèves allophones », Cour des Comptes, mars 2023 <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-03/20230315-Scolarisation-eleves-allophones.pdf>

41. Avis présenté sur le projet de loi de finances par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Jacques Gasperrin, Sénat, novembre 2022. Ce chiffre correspond aux données disponibles en date du 17 septembre 2022 <http://www.senat.fr/rap/a22-120-31/a22-120-311.pdf>

## d) L'accès à l'emploi

L'instruction ministérielle indique que « les bénéficiaires de la protection temporaire sont autorisés à exercer une activité professionnelle dès l'obtention de l'autorisation provisoire de séjour ». Ce droit de travailler est crucial pour gagner en autonomie puisque la perception d'un salaire ouvre la perspective de pouvoir disposer d'un logement autonome. Ce salaire est également important pour les réfugiés ukrainiens car il permet d'envoyer de l'argent aux membres de la famille restés en Ukraine.

L'exercice d'une activité professionnelle constitue un chemin vers l'intégration. C'est en effet sur le lieu du travail que les réfugiés renforcent leurs compétences linguistiques, c'est dans l'interaction avec les collègues de travail que les réfugiés construisent des liens sociaux et acquièrent les codes de la vie dans l'État d'accueil, c'est dans la perspective d'évolution dans et vers l'emploi que les réfugiés dessinent les contours d'une vie durable dans l'État d'accueil.

De nombreuses personnes interrogées ont toutefois fait part de difficultés à pouvoir effectivement accéder au marché de l'emploi.

La barrière de la langue figure parmi les obstacles les plus fréquemment cités. De nombreuses personnes ont indiqué qu'elles ne pouvaient accéder à une activité en raison de leur faible niveau linguistique même dans les domaines, pourtant "en tension", de la restauration, de l'hôtellerie ou du commerce. Beaucoup ont été tiraillés entre la volonté de participer aux cours de langue, pour gagner en autonomie, et l'impératif de trouver un emploi, pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles restées en Ukraine.

Un deuxième obstacle à l'accès au travail a concerné les difficultés de transport qui ont perduré malgré les mesures mises en œuvre pour faciliter les mobilités telles que la gratuité des transports ou la reconnaissance des permis de conduire. Ainsi, les réseaux de transport en commun peuvent ne pas correspondre aux horaires de travail ou n'existent pas entre

le lieu de résidence et de travail. Cette difficulté d'accès aux transports a également pu être influencée, positivement ou négativement, par l'obligation pour certains réfugiés de changer de lieu de résidence.

Un troisième obstacle a concerné l'impossibilité pour les mères ayant des enfants en bas âge de trouver des solutions de garde pour pouvoir aller travailler. Si certaines collectivités ont pris la décision de garantir la gratuité des crèches pour les parents d'enfants ukrainiens, ces mesures n'ont pas toujours permis de favoriser de manière significative l'accès à l'emploi.

Un quatrième obstacle a relevé de la reconnaissance des diplômes et qualifications. Nombreux sont ceux qui, bien que titulaires de diplômes universitaires obtenus en Ukraine, n'ont pas pu les faire reconnaître en France. Les ressortissants ukrainiens ont de fait choisi de candidater à des emplois pour lesquels ils étaient surqualifiés ou pour lesquels aucune qualification spécifique n'était requise.

Les difficultés ont notamment concerné le domaine médical où des personnes qualifiées ne pouvaient travailler à l'hôpital ou ailleurs faute de reconnaissance de leur diplôme par le système français. Cette situation concerne également et plus largement les bénéficiaires de la protection internationale et ne sont pas propres à cette catégorie.

Un dernier obstacle concerne, enfin, la méconnaissance de l'écosystème local de l'emploi qui peut varier d'une région à une autre. En pratique, cet obstacle a pu être dépassé grâce aux hébergeurs citoyens qui ont parfois été très actifs dans l'accompagnement des hébergés en identifiant les emplois potentiels, en aidant la personne

hébergée à rédiger un CV et une lettre de motivation et en leur prodiguant des conseils en vue de l'entretien d'embauche.

« La France donne énormément : les Restos du Cœur, les transports gratuits, les aides sociales. En revanche, il est très compliqué de trouver du travail. »

Natalia (45 ans)

« Pour moi, travailler est juste impossible car j'ai deux enfants. Je ne peux même pas suivre des cours de français. »

Tetiana (40 ans)

« Ce que je ne comprends pas c'est pourquoi tous les ukrainiens quel que soit leur niveau d'éducation ou d'expérience professionnelle – et la plupart ont beaucoup de diplômes – pourquoi nous sommes tous logés à la même enseigne. »

Claudia (56 ans)

## e) L'option du regroupement familial



Autant que vecteur d'intégration, l'exercice du droit de faire venir les membres de la famille nucléaire peut aussi témoigner d'une réelle volonté de s'inscrire durablement dans le pays d'accueil.

L'instruction interministérielle prévoit ainsi à ce titre que l'étranger bénéficiant d'une protection temporaire peut demander à être rejoint par un membre de sa famille qui bénéficie de la protection temporaire dans un autre État membre ou par un membre direct de sa famille non encore présent sur le territoire de l'Union européenne.

**DANS LE CONTEXTE D'URGENCE CARACTÉRISÉ PAR LA GUERRE EN UKRAINE, L'ACCÈS AUX DROITS ET GARANTIES RECONNUS PAR LA PROTECTION TEMPORAIRE N'AURAIT PU ÊTRE RÉALISÉ SANS LA MOBILISATION PLEINE ET ENTIÈRE DES COLLECTIVITÉS, ASSOCIATIONS ET CITOYENS. QUE CES DERNIERS AIENT AGI AUX CÔTÉS DE L'ÉTAT OU DE MANIÈRE AUTONOME, LEURS ACTIONS ONT ÉTÉ DÉTERMINANTES POUR ASSURER UN ACCUEIL DANS LES MEILLEURES CONDITIONS POSSIBLES.**

L'ouverture des droits liés à l'autonomisation - titre de séjour, aide financière et au logement par exemple - a bénéficié d'une action rapide et novatrice de la part de l'État via notamment la mise en place de guichets uniques. Ces derniers ont permis la réunion en un seul lieu des différents services de l'État pour accorder en une seule fois les cartes et titres nécessaires au séjour en France.

Pour ce qui relève des droits liés à l'intégration, accès au marché de l'emploi ou scolarisation, les dispositifs ont eu plus de difficultés à se mettre en place en raison d'obstacles multiples liés notamment, mais pas seulement, à la volonté des personnes de s'inscrire dans un schéma de long terme, à la faible connaissance de la langue française, au manque de stabilité géographique du logement, à la difficulté de disposer de moyens de transports adaptés ou d'accéder à l'emploi.



12.50  
LOCAUX VISITEURS

BORDEAUX  
Ma ville

BORDEAUX

98 Rue Ganterie • ROUEN  
0235 982 310

## CHAPITRE 2

# L'HÉBERGEMENT CITOYEN DES RÉFUGIÉS D'UKRAINE EN FRANCE

### Des dispositifs multiples

**S**i l'hébergement citoyen était embryonnaire en France, tant en nombre de personnes concernées que d'associations mobilisées, l'État a rapidement souhaité avoir recours à cette forme d'hébergement en complément des efforts déployés par l'État, les collectivités territoriales et les associations pour répondre aux défis posés par l'arrivée des réfugiés ukrainiens.

Cette expérience a offert une opportunité sans précédent pour évaluer la manière dont l'hébergement citoyen s'est structuré et a fonctionné en France dans un cadre toutefois restreint. En effet, le gouvernement avait dès le départ précisé que, d'une part, le dispositif national d'accueil destiné aux demandeurs d'asile ne serait pas ouvert aux réfugiés

ukrainiens, et que, d'autre part, ces derniers ne pourraient accéder de manière prioritaire aux logements sociaux pour lesquels existent déjà de longues listes d'attente.

Ce contexte posé, il est utile de définir le cadre dans lequel s'est inscrit l'hébergement citoyen accompagné par l'État **(I)** et d'exposer le champ, varié, des solutions mises en œuvre sur le terrain **(II)**.

# I. L'HÉBERGEMENT CITOYEN : DÉFINITION DU CADRE D'ANALYSE

Le thème de l'hébergement citoyen a rapidement été intégré dans le débat public, et notamment dans le discours gouvernemental, comme une solution à mobiliser (A). L'éventail des modèles est toutefois étendu et nécessite d'en délimiter les contours pour définir les modalités d'engagement de l'État (B). Ces dernières ont été détaillées dans un document de la DIHAL (C).

## A. L'opportunité d'une mobilisation citoyenne sans précédent



La mobilisation des citoyens européens a été à la hauteur de la stupéfaction de l'agression russe contre l'Ukraine. Cette solidarité s'est manifestée de multiples façons aux quatre coins de l'hexagone à travers l'envoi de fonds, la récolte de dons, la constitution de convois pour apporter des biens et accompagner des personnes depuis la frontière, la mobilisation de salles et de plateformes, l'organisation de manifestations thématiques, culturelles sur tout le territoire etc. Au cœur de cet élan solidaire, les propositions d'hébergements citoyens sont apparues comme une ressource nouvelle tant dans leur spontanéité que dans leur ampleur.

Cette générosité a constitué pour le gouvernement une opportunité comme une solution nouvelle à saisir pour pouvoir héberger rapidement un afflux soudain de milliers de réfugiés. Dès le 8 mars 2022, alors que seulement 5 000 réfugiés étaient arrivés en France, la ministre déléguée au logement, Mme Marlène Schiappa, était interrogée sur le point de savoir si l'État allait faire appel aux citoyens pour accueillir les réfugiés Ukrainiens<sup>42</sup>.

Si la ministre répondait que ce n'était pas l'État qui faisait appel aux citoyens mais les citoyens qui manifestaient un grand élan de générosité, elle exposait les éléments qui devaient structurer l'hébergement citoyen.

Ainsi, l'État a rapidement mis en place une plateforme de parrainage réfugiés sur laquelle les citoyens pouvaient manifester leur intention d'aider pour l'hébergement, les cours de français, les dons etc. La mise en ligne de cette plateforme destinée notamment à recenser les propositions d'hébergement a constitué un signe de l'intérêt de l'État de recourir à cette solution pour répondre aux besoins.

La ministre a détaillé avec précision le cadre et la démarche à suivre « (...) vous êtes une famille française, vous avez la possibilité d'accueillir chez vous une famille ukrainienne, vous pouvez vous inscrire sur cette plateforme, et ce qui est important pour moi de préciser, c'est que sur cette plateforme vous êtes mis en lien avec une association qui fait l'intermédiation avec la famille, c'est-à-dire que vous n'avez pas directement chez vous une famille ukrainienne

<sup>42</sup> Interview de Mme Marlène Schiappa, ministre de la citoyenneté, à France Info le 8 mars 2022, <https://www.vie-publique.fr/discours/284397-marlene-schiappa-08032022-refugies-ukrainiens>



*qui arrive, on ne s'improvise pas hébergeur, et ça beaucoup de professionnels de l'accompagnement social nous l'ont dit, héberger ça ne veut pas dire que l'on fait l'accompagnement, l'insertion etc., ça veut dire simplement qu'on héberge, et dans ces cas-là il y a une association qui vous accompagne dans cet acte de générosité, mais qui est aussi parfois difficile au quotidien ».*

Cette déclaration témoignait, d'une part, de ce que l'État avait, dès le début du mois de mars 2022, intégré l'hébergement citoyen, aux côtés des solutions développées avec les collectivités, comme une composante de la réponse.

**E**n France, la logique voudrait que l'on désigne par hébergement citoyen tout hébergement mis à disposition d'un réfugié par un citoyen. Or, tel n'est pas le cas. Une distinction a été établie par les services de l'État entre l'hébergement citoyen spontané et l'hébergement citoyen qui s'inscrit dans une démarche accompagnée.

L'hébergement spontané, également appelé « hébergement solidaire » par les services de l'État<sup>43</sup>, doit être compris comme la mise à disposition spontanée d'une solution d'hébergement à l'attention d'une personne ou d'une famille. Cette forme d'hébergement repose sur la volonté de citoyens qui s'organisent de manière autonome et sans solliciter ni avoir recours aux acteurs et procédures identifiés de l'hébergement accompagné. Cette forme d'hébergement est considérée par les services de l'État comme « une simple solution d'accueil temporaire » sans autre spécification. Celui-ci peut comporter un certain nombre de risques, ou à tout le moins ne comporte pas les mêmes garanties minimales, répertoriés dans d'autres pays par le HCR notamment.

L'hébergement citoyen, qui fait l'objet de la présente étude, se conçoit en revanche comme un dispositif accompagné par des acteurs identifiés et dans le cadre de missions définies. Il est tout d'abord considéré comme un dispositif complémentaire aux actions déjà engagées pour offrir des solutions aux réfugiés ukrainiens. De ce point de vue, il n'est pas une alternative à l'accès au logement autonome mais un soutien s'appuyant, d'une part, sur la manifestation solidaire de citoyennes et citoyens engagés et accompagné, d'autre part, par des associations.

L'hébergement citoyen dit accompagné est conçu comme un dispositif permettant de renforcer le processus d'intégration des réfugiés par l'intermédiaire d'un accompagnement global assuré par un opérateur

D'autre part, elle dessinait les lignes de structuration de l'hébergement citoyen qui devait être organisé avec le concours d'une association pour l'accompagnement social et cadrer à minima le dispositif.

La volonté des citoyens de participer à l'hébergement des réfugiés ukrainiens a été exceptionnelle. Quelques jours seulement après l'ouverture de la plateforme, les services de l'État avaient enregistré plus de 40 000 propositions d'hébergements. De l'aveu même d'acteurs rencontrés lors de l'étude, l'administration n'avait jamais connu une telle sollicitation pour d'autres publics.

## B. Hébergement citoyen : de quoi parle-t-on ?

conventionné. La présence de cet opérateur constitue la pierre angulaire du dispositif, au regard notamment des missions qu'il doit accomplir : accompagnement social des personnes, construction et encadrement des projets de cohabitation avec les hébergeurs et recherche de solutions de relogement pérennes. L'association mandatée par l'État joue un rôle à tous les niveaux de l'hébergement citoyen à savoir à l'entrée, au cours de la cohabitation et à la sortie du dispositif.

Dès l'été 2022, le préfet Joseph Zimet, chargé du pilotage de la cellule interministérielle de crise, donnait dans un entretien au journal Le Monde<sup>44</sup>, les premières indications chiffrées sur la répartition des réfugiés ukrainiens. Ces données étaient reprises par le député Nicolas Metzdorf dans un rapport publié fin octobre 2022<sup>45</sup>. Ainsi, sur environ 100 000 à 105 000 réfugiés ukrainiens enregistrés en France, la répartition dans l'hébergement et le logement s'est effectuée de la manière suivante :

- **13 000** PERSONNES EN LOGEMENTS
- **11 000** PERSONNES EN HÉBERGEMENTS COLLECTIFS (CENTRES DE VACANCES, EHPAD, ETC)
- **5 000** PERSONNES EN HÉBERGEMENTS D'URGENCE
- **15 000** PERSONNES EN HÉBERGEMENTS CITOYENS
- **11 000** PERSONNES EN HÉBERGEMENTS SOLIDAIRES
- **+/- 50 000** PERSONNES SUR LESQUELLES AUCUNE INFORMATION N'EST DISPONIBLE.

43. Voir « Hébergement citoyen des déplacés d'Ukraine. Éléments de cadrage, retour d'expériences et bonnes pratiques », [https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/07/03/joseph-zimet-nous-avons-franchi-le-seuil-des-100-000-ukrainiens-accueillis-en-france\\_6133167\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/07/03/joseph-zimet-nous-avons-franchi-le-seuil-des-100-000-ukrainiens-accueillis-en-france_6133167_3224.html)

44. « Nous avons franchi le seuil des 100 000 Ukrainiens accueillis en France », Le Monde, 3 juillet 2022 [https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/07/03/joseph-zimet-nous-avons-franchi-le-seuil-des-100-000-ukrainiens-accueillis-en-france\\_6133167\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/07/03/joseph-zimet-nous-avons-franchi-le-seuil-des-100-000-ukrainiens-accueillis-en-france_6133167_3224.html)

45. Nicolas Metzdorf, Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de Loi de finances pour 2023, Partie VII Immigration, Asile et Intégration, Assemblée nationale, octobre 2022 [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion\\_afetr/16b0337-tvii\\_rapport-avis](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_afetr/16b0337-tvii_rapport-avis).

Au printemps 2023, les services de l'État disposaient d'éléments permettant une lecture affinée de la situation. Si le nombre global de personnes résidant en France s'échelonnait toujours autour de 100 000 à 105 000 personnes, la répartition dans le logement et l'hébergement s'effectuait comme suit :

- **27 000** PERSONNES EN LOGEMENTS  
(ENVIRON 9 000 LOGEMENTS)
- **18 000** PERSONNES EN HÉBERGEMENTS COLLECTIFS
- **17 000** PERSONNES EN HÉBERGEMENT CITOYEN ACCOMPAGNÉS (2,5 PERSONNES PAR MÉNAGE)

Une grande partie des 50 000 personnes sur lesquelles les autorités n'ont aucune information précise résident chez l'habitant, ont eu recours à l'hébergement solidaire ou ont loué sur leurs deniers propres des logements. En réalité, l'hébergement citoyen accompagné par les services de l'État et mis en œuvre dans les départements par les préfetures n'a accueilli qu'une partie limitée, plus ou moins 10 à 15 %, des réfugiés ukrainiens arrivés en France, quand l'hébergement solidaire en a accueilli environ la moitié ou davantage.

Il est possible d'expliquer cette différence par des lourdeurs administratives inhérentes à la mise en place d'un hébergement citoyen accompagné et professionnalisé. Cette forme d'accompagnement requiert en effet d'identifier les associations référentes, de définir les missions à mettre en œuvre en fonction de la spécificité du territoire et des arrivées, d'établir le calendrier d'actions et enfin de mobiliser un budget dédié comprenant notamment l'accompagnement social. Par conséquent, le volant de personnes bénéficiant de ce type d'hébergement est largement inférieur à celui des personnes qui ont trouvé des solutions rapidement accessibles dans l'hébergement solidaire.

Le fait que l'hébergement citoyen accompagné n'ait couvert qu'une part réduite des besoins en termes d'hébergements et ou de logements ne remet pas en cause la solidité du modèle. Son émergence comme solution d'urgence à mobiliser dans la gestion de la crise ukrainienne et les résultats obtenus, méritent d'être étudiés pour en tirer tous les enseignements.

## CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES DU HCR SUR L'HÉBERGEMENT CITOYEN ET LES ENJEUX DE PROTECTION

L'expérience du HCR dans plusieurs pays, y compris en Europe ([Grèce](#), [Italie](#) entre autres), que ce soit dans un contexte urbain ou rural, démontre qu'une combinaison d'approches est souvent nécessaire. Un accord d'hébergement peut être une solution temporaire appropriée, mais il convient également de prendre en compte les ressources variables de la population d'accueil, selon les quartiers et les territoires concernés. Dans certaines opérations, souvent précaires voire placées sous le seuil de pauvreté, elles doivent parfois déjà faire face au défi d'inclure des publics vulnérables, notamment d'autres personnes bénéficiaires d'une protection internationale, confrontés à la rue ou sans accès au logement par exemple.

Le HCR rappelle dans ses recommandations (ou notes d'orientations) que la capacité d'accueil peut s'en trouver limitée et que l'accès aux ressources se trouve restreint dans les zones urbaines.

Ce faisant, un recalibrage réfléchi doit être effectué, et régulièrement réajusté.

Le HCR, qui promeut ces approches citoyennes, rappelle par ailleurs l'importance de la prise en compte des risques associés à un accord d'hébergement qui sont principalement liés au manque de places ou au risque de proposer des conditions matérielles inadéquates, au manque d'intimité, aux ressources limitées de certains hôtes ou postulants, au manque de confiance qui peut surgir d'emblée ou à terme, aux discriminations et à l'insécurité foncière.

## PLUS PARTICULIÈREMENT :

- ▶ Lorsque la situation perdure, la détérioration des conditions de vie des familles accueillant un grand nombre de personnes peut entraîner des problèmes sanitaires et psychosociaux, ainsi que des risques de stigmatisation, de harcèlement, d'exploitation économique ou sexuelle et de violence à l'encontre des familles déplacées.
- ▶ Des logements inadaptés peuvent obliger des familles à vivre dans des conditions de surpopulation, ou bien à se séparer. Dans certaines opérations, les enfants peuvent être contraints de vivre chez des voisins, les exposant alors à de potentiels abus et négligences.
- ▶ Les familles d'accueil peuvent avoir des ressources limitées et les articles ménagers de base doivent être partagés. Cette situation peut porter atteinte à l'hospitalité.
- ▶ Les familles d'accueil peuvent parfois être dépassées par la responsabilité de s'occuper des personnes concernées, ce qui peut générer des tensions. Afin de réduire ce risque, il faut s'efforcer de travailler en étroite collaboration avec la communauté, le gouvernement local et les ONG dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes, avoir des mécanismes de plaintes, de suivi efficaces et confidentiels des recommandations des bénéficiaires de protection.

## C. L'hébergement citoyen des réfugiés d'Ukraine : le mode d'emploi de la DIHAL

**T**rès rapidement après le début de l'invasion russe en Ukraine, les services ministériels ont mis en place plusieurs mécanismes pour tenter de répondre à l'ensemble des défis posés par la perspective d'une arrivée importante de personnes. La cellule interministérielle de crise, pilotée par le préfet Joseph Zimet a été le poste avancé de la coordination entre les services de l'État (notamment DGEF, DIAIR, DIHAL), les préfetures et les collectivités, dans la définition et la mise en œuvre des mesures et actions.

Sur le terrain de l'hébergement citoyen, la DIHAL a rapidement pris les devants en publiant un document intitulé « Hébergement citoyen des déplacés d'Ukraine. Éléments de cadrage, retour d'expériences et bonnes pratiques »<sup>46</sup>. Établi sur la base de différentes expériences et connaissances acquises à l'occasion de la mise en œuvre de programmes d'hébergements citoyens, ce document vise à produire un guide adapté à la situation ukrainienne.

Le préambule du document pose les jalons du guide qui consiste à définir « un cadre strict » pour articuler les besoins des personnes fuyant la guerre et les initiatives citoyennes.

Il souligne qu'il s'agit d'un dispositif « exigeant en termes de suivi et d'accompagnement à la fois des citoyens et des bénéficiaires ». Ce dispositif doit en outre s'appuyer prioritairement sur l'expertise des associations tout en portant une attention particulière sur la sélection des accueillants et des accueillis, conditions indispensables à la réussite des cohabitations.

Publié à l'intention des préfetures et des associations engagées, ou potentiellement candidates à agir dans le champ de l'hébergement citoyen, le guide propose une méthodologie et détaille les différentes tâches et missions dévolues notamment aux associations identifiées pour coordonner et accompagner la mise en œuvre de l'hébergement citoyen.

Complet dans sa structuration et son contenu, le guide vise à définir les règles et missions relatives, d'une part, à l'organisation des relations entre les ménages accueillants (hébergeurs) et les ménages ukrainiens (hébergés) ainsi que la validation et le suivi du projet de cohabitation.

D'autre part, il liste les tâches portant sur la sélection et la qualification des hébergements, l'orientation des personnes et le suivi de la cohabitation. Enfin, le guide établit les modalités et spécificités de l'accompagnement des accueillis et des accueillants.

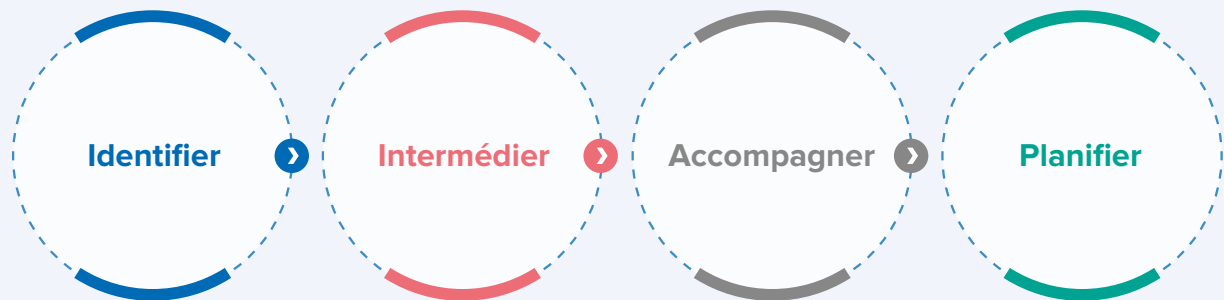
46. [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/04/hebergement\\_citoyen\\_2022.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/04/hebergement_citoyen_2022.pdf)

Soulignant que la mise en place de l'hébergement citoyen implique « une ingénierie complexe », le guide détaille et développe les étapes qui le constituent, à savoir :

- ▶ la **préadmission des accueillants et des accueillis** qui comprend l'identification et la sensibilisation des bénéficiaires du programme ;
- ▶ la **construction du projet de cohabitation** visant notamment à faire correspondre les profils entre eux ;
- ▶ la **contractualisation du projet** de cohabitation afin de concrétiser et sécuriser les engagements réciproques ;
- ▶ l'**encadrement des cohabitations** ayant notamment pour objectif d'anticiper et de prévenir les conflits
- ▶ l'**accompagnement dans la sortie** du dispositif vers une solution de logement pérenne.

Si l'on voulait résumer, l'action des associations chargées de la mise en œuvre de l'hébergement citoyen doit consister à identifier les personnes et qualifier les logements, intermédiaire dans les relations pour prévenir ou résoudre les difficultés, accompagner la cohabitation et planifier la sortie vers le logement.

### Rôle de l'association référente



Sur le plan théorique, l'hébergement citoyen repose donc sur une articulation forte entre l'État, pour la structuration et l'accompagnement, et les associations référentes, pour la mise en œuvre.

En pratique toutefois, chaque territoire s'est adapté à la situation en fonction de différents paramètres. La situation géographique, en premier lieu, qui a été un déterminant important en termes d'arrivées de personnes et de gestion d'urgence. Ainsi, les situations de Paris, ville centre, de Strasbourg, ville frontalière, de Nice, ville comptant une grande communauté ukrainienne, n'ont pas été identiques à celle de Bordeaux, par exemple, qui a été dans un premier temps un territoire d'accueil de réfugiés en transit vers le sud.

La capacité à répondre dans l'urgence, à coordonner les actions et à se projeter sur des solutions d'hébergement citoyen a constitué un second défi pour les territoires. La réponse a notamment été conditionnée par la qualité des relations existantes entre les préfetures et les collectivités, d'un côté, et les préfetures et les associations, de l'autre.

Ainsi, la fluidité de ces relations a permis de trouver, plus ou moins aisément, des moyens pour accompagner les personnes dans l'hébergement d'urgence et l'hébergement citoyen.

Enfin, le choix des associations référentes a également eu une incidence sur la structuration de l'hébergement citoyen. Certaines avaient déjà une expérience de ce type d'accompagnement, et parfois même un modèle bien précis à mettre en œuvre, d'autres en revanche ont découvert cette mission en acceptant d'être nommées association référente.

Si le guide publié par la DIHAL a offert un cadre très utile pour comprendre les enjeux et organiser la mise en œuvre de l'hébergement citoyen, ce cadre a dû être adapté aux réalités du terrain, aux enjeux de protection également, par essence évolutifs et délicats à identifier et réduire. Si bien qu'à l'épreuve, l'hébergement citoyen s'est déployé en autant de modèles que de spécificités territoriales, livrant l'image d'un kaléidoscope de mesures.

## II. UNE MULTITUDE DE SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE

Les contraintes imposées par l'urgence ainsi que les spécificités propres à chaque territoire dans l'aménagement et la gestion de l'hébergement ont conduit à l'émergence de solutions très hétérogènes, éloignées du cadre posé par l'administration centrale. Qu'il s'agisse de la phase de mobilisation des offres (A), de la nature et de la qualification des offres d'hébergement (B), des modalités d'appariement des ménages et de contractualisation (C), de l'accompagnement social (D) ou, enfin, des solutions de sortie de l'hébergement citoyen (E), les actions mises en place dans les territoires visités dans le cadre de l'étude offrent une grande variété à toutes les étapes du processus.

### A. La phase de mobilisation



La mobilisation solidaire spontanée des citoyens français, et européens, à l'égard des réfugiés et personnes déplacées d'Ukraine a été spectaculaire. Face à cet élan de générosité, les acteurs territoriaux ont été appelés à mener deux actions au regard de l'hébergement citoyen, à savoir la collecte des offres d'hébergement et l'identification des associations référentes. A chacune de ces étapes des spécificités locales ont été identifiées.

#### 1. Mobilisation des offres de logements citoyens

Très rapidement après le début de la guerre en Ukraine, de nombreux citoyens ont manifesté leur intention d'accueillir les personnes fuyant le conflit. Dès le 10 mars 2022, l'instruction ministérielle relative à la mise en œuvre de la protection temporaire a proposé de structurer cette offre, d'une part, en invitant les citoyens à déposer leurs offres sur un site internet dédié ([www.parrainage.refugies.info](http://www.parrainage.refugies.info)) et, d'autre part, en confiant aux directions départementales de l'emploi, du travail et de solidarités (DDETS) des préfectures de département la mission de traiter ces offres au niveau territorial.

Cette centralisation de la récolte et du traitement des offres d'hébergement citoyen au niveau local s'est inscrite dans la logique de positionner les préfectures et les DDETS au centre du dispositif d'accueil et d'accompagnement des réfugiés et déplacés d'Ukraine.

Les préfectures devaient donc intervenir « à la source », en étant en principe destinataires des offres citoyennes, et dans l'organisation de cette offre puisqu'elles devaient ensuite ventiler les offres auprès des associations référentes.

La méthodologie s'est déployée dans la majorité des territoires visités (Lyon, Paris, Strasbourg) avec des aménagements liés à différentes contraintes. A Lyon, par exemple, la mairie a collecté les offres immédiates d'hébergement citoyen avant de les renvoyer à l'État une fois le dispositif mis en place au niveau de la préfecture. A Paris, certaines associations référentes ont complété l'offre citoyenne de l'État par des offres issues de leur réservoir<sup>47</sup>.

A Nice, la réponse à l'arrivée des réfugiés ukrainiens a dans un premier temps été structurée par une agence de la Métropole<sup>48</sup>. Cette dernière a rapidement mobilisé un lieu pour accueillir les premiers arrivants, la maison d'accueil des victimes, mais a également largement communiqué dans la presse et médias locaux pour inviter les personnes à contacter la maison d'accueil des victimes soit en s'y rendant directement, soit en appelant un numéro spécifique. Ainsi, un grand nombre d'offres d'hébergement citoyen ont transité par cette plateforme métropolitaine en parallèle de celle mise en place par l'État. En pratique, deux plateformes dédiées à l'hébergement citoyen ont coexisté ce qui a pu brouiller le message et désorienter certaines volontés citoyennes ne sachant pas vers quel service se tourner.

A Bordeaux, la préfecture de département a fait le choix de créer un dispositif sans équivalent dans les autres villes visitées. Ainsi, tout citoyen souhaitant mettre un logement ou un hébergement à disposition a été invité à se rendre auprès de la mairie de son lieu de résidence. La mairie avait pour tâche d'enregistrer la proposition et de la valider. Elle devait ensuite transmettre le formulaire de proposition à la préfecture via une adresse générique [pref-accueilukraine@girondedev.fr](mailto:pref-accueilukraine@girondedev.fr). Les propositions ainsi enregistrées ont été compilées dans un fichier spécifique envoyé à l'association référente. En consacrant une place centrale aux mairies du département et en créant une adresse électronique distincte du canal national, la préfecture de Gironde a donc créé un système doublement original. Le dédoublement des plateformes d'enregistrement a pu ici aussi introduire de l'incertitude quant à la procédure à suivre.

A Lille, la maire a lancé un appel à la solidarité citoyenne pour héberger des réfugiés ukrainiens qui sont dès les premiers jours arrivés en bus de Wroclaw, ville polonaise jumelée avec Lille. Les propositions d'hébergement citoyen ont été envoyées sur une adresse électronique dédiée et gérée par le cabinet de la maire, des élus et agents de la ville de Lille. Ces derniers avaient pour mission de rappeler les citoyens candidats, de qualifier les offres et de vérifier les intentions des hébergeurs. L'arrivée des réfugiés a ensuite été organisée dans un équipement sportif de la ville de Lille dans lequel la préfecture est intervenue.



La volonté de positionner les préfectures de département aux avant-postes de la gestion de la crise et de l'hébergement citoyen a témoigné du souhait d'adapter les modèles aux particularités locales. Cela a parfois mené à des initiatives territoriales qui, par dédoublement des points d'entrées, ont pu complexifier le message. Les effets négatifs de cette situation doivent toutefois être minimisés.

D'une part, les dispositifs alternatifs semblent avoir été l'exception de telle sorte que le message national s'est largement imposé. De nombreux hébergeurs ont souligné le capital confiance qu'a suscité un processus piloté par l'État davantage que par des initiatives et dynamiques associatives parfois mal identifiées. D'autre part, les relais d'informations locaux, médias et associations, sur les options possibles ont largement limité les risques de déperdition.

47. C'est le cas par exemple d'associations référentes qui ont complété les offres envoyées par la préfecture par des propositions d'hébergements citoyens puisés dans leurs fichiers internes.

48. L'Agence de sécurité sanitaire, environnementale et de gestion des risques de la Métropole Nice Côte d'Azur.



Enfin, la difficulté a davantage concerné la question du traitement des offres que celle de la récolte des offres.

De manière générale, les offres d'hébergement citoyen ont été nombreuses. Plus de 40 000 offres ont été recensées par les services de la DIHAL et plusieurs milliers (7 000) à Bordeaux par exemple. L'obstacle principal a surtout consisté à pouvoir traiter dans des délais rapides les offres d'hébergement citoyen. Or, cela n'a pas toujours été le cas et a entraîné une démobilisation de certains candidats. En effet, dans la durée, la volonté de s'engager dans l'hébergement citoyen s'est étiolée, laissant place au questionnement, si ce n'est au doute, et dans de nombreux cas à l'abandon du projet.

Ces délais ont pu trouver leur source dans le manque de personnel administratif disponible au niveau local pour traiter ces informations. Ils ont également été imputables à la longueur des procédures de désignation des associations référentes.



## 2. La mobilisation des associations référentes

Les associations référentes ont constitué un rouage essentiel de l'hébergement citoyen puisqu'elles ont assumé de nombreuses missions de l'entrée dans le dispositif, en garantissant l'appariement des personnes et la solidité du projet, à la sortie du dispositif, en assurant le transfert de l'hébergement citoyen vers le logement autonome dans un délai maximal de 12 mois.

L'hébergement citoyen n'est pas une nouveauté pour de nombreux acteurs associatifs nationaux ou locaux. Si les associations JRS France et SINGA sont historiquement bien identifiées au niveau national comme des acteurs expérimentés de cette forme d'accueil citoyen, d'autres acteurs locaux ont également acquis une expérience dans ce domaine notamment à partir de 2015<sup>49</sup>.

Malgré la présence de ces associations ou d'organisations de la société civile ayant acquis une expérience en matière d'hébergement citoyen, les visites de terrain ont démontré que plusieurs préfetures avaient fait le choix de désigner des associations référentes qui n'avaient pas ou peu de connaissance dans la structuration et la mise en œuvre de l'hébergement citoyen.

L'exemple du département du Rhône a notamment été mis en lumière par Nadine Camp dans son rapport. L'auteure a identifié pas moins de 59 acteurs de l'hébergement citoyen dans ce département. Or, la préfeture n'a pas eu recours à ces acteurs et a nommé Forum-Réfugiés seule association référente pour l'hébergement citoyen des réfugiés ukrainiens. Certains commentateurs ont pu regretter ce choix exclusif qui n'a pas permis aux acteurs spécifiquement engagés dans l'hébergement citoyen de coopérer et participer pleinement, à la définition et la mise en œuvre des solutions pour répondre aux besoins<sup>50</sup>.

A Paris, la préfeture a fait appel à deux associations pour prendre en charge l'hébergement citoyen, le Centre d'Action Social Protestant (CASP) et France Terre d'Asile (FTDA). Cette dernière association intervient, à l'échelle nationale, dans l'accueil et l'accompagnement des publics demandeurs d'asile et réfugiés. Compte tenu de son expérience et expertise, France Terre d'Asile a été en mesure de réagir et d'accompagner l'organisation de la gestion d'urgence des réfugiés ukrainiens à Paris.

49. Voir à ce sujet le rapport de Nadine Camp « La mobilisation citoyenne et l'hébergement des personnes exilées. Vers un nouveau modèle d'accueil ? », Études de l'IFRI, Décembre 2022.

50. Situation confirmée par un entretien avec une élue lyonnaise.



Dans ce contexte, la préfecture a donc proposé à FTDA de prendre en charge la coordination de l'hébergement citoyen pour une partie de la ville de Paris. L'association a fait le choix de confier la mise en œuvre de cet hébergement citoyen à deux acteurs historiques à savoir JRS France et SINGA.

En pratique, ce sont donc souvent des associations bien connues des services de l'État qui ont donc été impliquées dans la mise en œuvre et l'accompagnement de l'hébergement citoyen. Deux éléments peuvent expliquer cette situation. D'une part, certaines associations intervenant spécifiquement dans le champ de l'hébergement citoyen ont pu, pour des raisons financières<sup>51</sup> ou de positionnement<sup>52</sup>, refuser de prendre part à ce dispositif. D'autre part, les préfectures ont aussi pu privilégier la mise en œuvre du dispositif d'hébergement citoyen par l'intermédiaire de structures avec lesquelles elles avaient déjà un historique de travail et de relations.

Quoi qu'il en soit, la mise en action de l'hébergement citoyen a pris un temps certain à se concrétiser, ce qui a eu deux conséquences immédiates. Tout d'abord, le flux des arrivées qui ne pouvait être orienté vers les dispositifs d'hébergement accompagné par l'État a été absorbé en pratique par l'hébergement solidaire, qui n'a pas pu faire l'objet d'évaluations approfondies de type coût/opportunité, valeur ajoutée/risques. Ensuite, la longueur de la mise en place a retardé l'acceptation des offres d'hébergement formulées par les citoyens et a pu générer une démobilitation de ces derniers.

## EN RÉSUMÉ, PLUSIEURS ENSEIGNEMENTS PEUVENT ÊTRE TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE UKRAINIENNE

- ▶ Il importe d'assurer une grande clarté dans le message et la communication. Plus le nombre d'interlocuteurs est grand, plus l'incertitude quant à l'acteur pertinent à solliciter augmente et plus grand est le risque de déperdition. Il appartient donc aux différents acteurs de s'entendre en amont pour identifier un seul canal qui émette l'information et reçoive les propositions.
- ▶ Il convient de ne pas négliger le « capital confiance » qui résulte de l'engagement de l'État. De nombreux hébergeurs ont en effet souligné que l'organisation par l'État de l'hébergement citoyen avait joué un rôle déterminant dans leur décision de participer à l'hébergement citoyen.
- ▶ Il importe d'apporter une réponse rapide à l'offre d'hébergement citoyen. La spontanéité de l'engagement des citoyens a, dans de nombreux cas, décliné faute d'indication sur la suite réservée à leur offre d'hébergement.

Cela nécessite de mettre en place des moyens humains et matériels capables de gérer les offres dans un temps suffisamment court, en analysant les profils pour apporter une réponse ou à défaut un accusé de réception de l'offre d'hébergement. Le maintien du contact est un élément parmi d'autres de l'accompagnement des citoyens

- ▶ Tout retard dans la mise en œuvre effective de l'hébergement citoyen accompagné a pour effet de réorienter les réfugiés vers l'hébergement solidaire. Or, ce dernier n'est pas toujours assorti des mécanismes d'accompagnement social adaptés ni des garanties indispensables concernant la motivation des hébergeurs et l'adéquation de la proposition d'hébergement avec les besoins des personnes accueillies.

## B. Une offre d'hébergement citoyen diversifiée



Lorsque l'on évoque l'offre d'hébergement citoyen, il importe de s'attacher à en définir la nature **(1)**, la durée de mise à disposition **(2)** tout autant que sa disponibilité réelle une fois l'offre qualifiée et retenue **(3)**.

### 1. Hébergement chez l'habitant ou logement autonome

L'hébergement citoyen est souvent perçu, voire conçu, comme une action solidaire visant à accueillir au domicile une personne sans solution d'hébergement ou de logement. Qu'il s'agisse de l'engagement d'une personne ou d'un groupe de personnes, l'idée est donc d'accueillir chez soi, pour un temps long ou sur la base d'une rotation courte, un ou plusieurs demandeurs d'asile, bénéficiaires de la protection internationale ou personnes en situation de migration.

L'engagement des citoyens peut aussi résulter de la recherche ou de la mise à disposition de logements autonomes pour ces personnes. A bien des égards, la notion d'hébergement citoyen recouvre des réalités multiples<sup>53</sup>.

Ces réalités ont émergé avec force dans le cadre de la crise ukrainienne. En effet, la mobilisation des citoyens s'est manifestée de différentes manières par la mise à disposi-

tion par les particuliers d'une chambre, d'un logement autonome (appartement ou maison) ou semi-autonome (dépendance). Si dans de nombreuses villes un panachage entre accueil chez l'habitant et mise à disposition d'un logement autonome a été constaté, comme cela a été le cas à Lyon ou à Paris par exemple, la situation géographique d'autres territoires a donné lieu à des solutions plus étonnantes.

C'est notamment le cas de la région niçoise où la quasi-totalité des hébergements citoyens s'est traduite par la mise à disposition de logements indépendants. Ce territoire étant caractérisé par l'existence d'un parc d'habitations secondaires très développé, la solidarité s'est traduite par la mise à disposition d'un nombre important d'appartements ou de maisons autonomes pour héberger des réfugiés ukrainiens.

<sup>53</sup>. Voir notamment à ce sujet le document « L'hébergement citoyen des personnes étrangères en France. Nos réflexions, nos convictions » publié par un groupement d'associations comprenant la Conférence des Évêques de France, Emmaüs, la Fédération Entraide Protestante, JRS France et le Secours Catholique, janvier 2022 ; voir également le rapport de Nadine Camp « La mobilisation citoyenne et l'hébergement des personnes exilées. Vers un nouveau modèle d'accueil ? », Études de l'IFRI, Décembre 2022.

Dans le cas de la crise ukrainienne, cette mise à disposition de logements autonomes a joué un rôle important compte tenu de la spécificité du public concerné. La composition familiale des personnes réfugiées, principalement des femmes avec enfants, a conduit certains acteurs de l'hébergement citoyen à alerter sur les difficultés que pouvait représenter un hébergement de familles dans des familles.

**A l'examen, deux schémas ont ainsi émergé de l'expérience ukrainienne :**

▶ Celui qui concerne l'hébergement chez l'habitant qui correspond à l'accueil d'une personne seule dans une famille pour une période minimale de 3 mois renouvelable. Cette forme de cohabitation semble plus appropriée pour une personne seule qui peut trouver chez l'habitant un accompagnement du quotidien et une ressource pour briser la solitude mais également bénéficier d'un espace privatif pour préserver son intimité.

Certains, comme JRS France, ont préconisé d'héberger les familles uniquement dans des logements autonomes et d'éviter les appariements chez l'habitant. Le principe « pas de familles dans les familles » a d'ailleurs été mentionné par une association rencontrée. En effet, la promiscuité générée par l'hébergement chez l'habitant à laquelle s'ajoute la présence d'enfants peut être source de tensions, voire de conflit, qu'il importe de prévenir.

▶ Celui qui concerne l'hébergement en logement autonome qui est plus adapté aux compositions familiales. Ces dernières ont besoin d'espaces privatifs plus importants en raison de la présence d'enfants, mais également de la nécessité pour les Ukrainiens et les réfugiés de se recentrer autour de la cellule familiale après l'exil. En outre, la coexistence de plusieurs familles sous un même toit peut exacerber des différences culturelles liées aux modes de vies ou à l'éducation des enfants qui peuvent induire des tensions plus ou moins fortes.

Dans ce contexte, la possibilité offerte aux familles de pouvoir se poser et construire leur quotidien dans un espace autonome doit être considérée avec attention et en priorité (leçon apprise également dans d'autres projets pilotes européens<sup>54</sup>).

## 2. La durée de la mise à disposition

La durée de la mise à disposition de l'hébergement citoyen est importante. Les personnes ne se projettent pas de la même manière selon que leur hébergement est garanti pour une période de 3 mois, de 6 mois ou d'une année.

L'encadrement de la durée de l'hébergement est crucial pour l'ensemble des parties prenantes. Pour les hébergeurs qui définissent en amont la temporalité de la mise à disposition et partant la date de reprise du bien, pour la personne ou la famille hébergée qui est en mesure de se situer dans une échelle de temps et de s'organiser en conséquence, pour l'association référente qui peut anticiper la fin de la mise à disposition et trouver une solution pour assurer une continuité dans l'hébergement.

Les situations rencontrées dans les villes visitées ont été très diverses : de la réfugiée ukrainienne qui s'est qualifiée elle-même « d'hébergée ambulante » parce qu'elle a dû changer d'hébergement tous les trois mois depuis son arrivée en France, aux hébergeurs qui se sont engagés *sine die*, en passant par les propriétaires qui ont mis en terme à leur engagement, jusqu'aux réfugiés qui reconduisent la convention avec le même propriétaire tous les 3 mois.

Dans la majorité des villes visitées, les associations référentes se sont attachées à formaliser, dans une convention tripartite (association référente – hébergeurs – hébergés), la durée de la mise à disposition de l'hébergement. En revanche, dans d'autres situations, l'engagement des hébergeurs n'a pas été formalisé dans une convention. Cela a eu pour effet de mettre les personnes dans des situations difficiles lorsque la charge de l'accueil est devenue trop lourde pour l'hébergeur, avec des risques d'expulsion, de changements de domicile fréquents, voire de situation de rue.

« C'était 3 mois, puis 3 mois, puis encore 3 mois. Nous avons besoin de certitude, de stabilité. Comment trouver du travail, inscrire les enfants à l'école, si nous ne savons pas où nous serons dans trois mois. »

Claudia (56 ans)

54. [The UK's Homes for Ukraine scheme: a model for the future? | Forced Migration Review \(fmreview.org\)](https://www.fmreview.org/)

Sans conventionnement ou contractualisation portant sur la durée de l'engagement, ces hébergeurs ont été contraints de trouver des solutions pour assurer la continuité de l'hébergement. La solution qui s'est souvent imposée, notamment pour des raisons morales, a été pour certains de continuer l'hébergement citoyen avec toutes les difficultés que cela a pu générer sur le plan personnel, matériel et relationnel.

L'autre démarche a consisté à rechercher des solutions d'hébergement ailleurs, dans le cadre informel de la solidarité de proximité ou de manière plus structurée grâce à l'accompagnement d'une association référente.

Dans certains cas, les hébergeurs n'ont eu d'autre solution que de mettre un terme à l'accueil. L'État et les collectivités ont été mobilisées pour faire face à ces situations de rupture comme à Nice, par exemple, où le hub régional (le « hub du boulo-drome ») a servi à accueillir ces réfugiés sans solution pour leur offrir un toit en urgence et trouver de nouvelles solutions d'hébergement.

## EN DÉFINISSANT LA DURÉE DE L'HÉBERGEMENT, LA CONVENTION TRIPARTITE A POUR EFFET :

- ▶ d'éviter de créer des situations d'incertitudes supplémentaires pour des personnes ou familles déjà grandement marquées physiquement et psychologiquement par l'exil forcé et la guerre ;
- ▶ de permettre aux personnes et familles hébergées de connaître la durée minimale de la mise à disposition de l'hébergement, de comprendre et d'adapter leurs actions en conséquence notamment au regard de leur autonomisation et de leur intégration ;
- ▶ de soulager les hébergeurs du poids et de la culpabilité que peut représenter une fin d'hébergement sèche, c'est-à-dire sans solution autre que la rue ;
- ▶ de mettre l'association référente en mesure de trouver une solution d'hébergement à la fin de la période mentionnée dans la convention.

### 3. Évaluation et qualification des logements

**A** la demande des préfectures, la qualification des offres de logement est revenue à titre principal<sup>55</sup> aux associations référentes. En pratique, les offres d'hébergement proposées sur les plateformes parraïnage. réfugiés.info ou « je m'engage pour l'Ukraine » ont été transmises aux associations référentes. Ces dernières ont eu pour première mission de vérifier si la motivation des hébergeurs était intacte et, dans un second temps, de visiter les logements proposés pour s'assurer des bonnes conditions d'accueil.

Les associations référentes ont en première intention contacté par voie téléphonique les propriétaires ou hébergeurs citoyens pour vérifier s'ils étaient toujours motivés pour accueillir une personne ou famille provenant d'Ukraine.

En fonction du délai écoulé entre le moment où l'offre d'hébergement a été soumise sur la plateforme électronique et la première prise de contact par l'association, la motivation a pu s'émousser, notamment lorsque les hébergeurs

ont été contactés plusieurs semaines, voire plusieurs mois, après leur intention de participer à l'effort collectif. Dans ce cas, certains ont revu leur projet après avoir évalué les implications quotidiennes d'une cohabitation.

Les associations référentes ont également pris en compte la durée de mise à disposition de l'hébergement ou du logement. En pratique, toute offre inférieure à 3 mois n'a pas été retenue. En effet, il a fallu s'assurer que la mise à disposition comprenne une durée minimale qui permette d'organiser sur le territoire les hébergements citoyens et la rotation entre ces dispositifs. En revanche, si l'offre d'hébergement était supérieure à 3 mois, l'entretien téléphonique avait pour but de confirmer la réalité des informations produites dans le formulaire envoyé sur la plateforme.

<sup>55</sup>. A Lille, cette tâche a été réalisée dans les premiers jours par des élus, des membres du cabinet de la maire et des agents de la ville.

Les associations référentes ont été invitées à réaliser un contrôle des antécédents judiciaires de l'hébergeur. En effet, pour éviter d'inscrire sur la liste des personnes qui auraient par le passé commis des crimes ou délits pouvant nuire aux personnes hébergées et en particulier aux enfants, il était recommandé de demander l'extrait de casier judiciaire du ou des hébergeurs. La prévention des risques de mauvais traitements, d'exploitation sexuelle ou encore de traite des êtres humains doit constituer une priorité dans le processus de qualification des logements et par conséquent des hébergeurs.

Cette étape franchie, les associations devaient organiser des visites sur place pour évaluer et qualifier les propositions. En fonction du modèle d'hébergement, chez l'habitant ou en logement autonome, les propositions devaient en tout état de cause garantir la disponibilité d'un espace privatif suffisamment grand pour assurer l'intimité des personnes, remplir des conditions de salubrité minimale et offrir des conditions d'ameublement minimales<sup>56</sup>.

Ces visites sur place ont également permis d'échanger avec l'hébergeur et d'évaluer ses intentions solidaires ou au contraire malveillantes. Les associations référentes ont fait part de situations dans lesquelles l'offre d'hébergement a été écartée en raison justement des doutes sur la motivation de l'hébergeur. Les cas rapportés ont concerné notamment des propositions formulées par des hommes vivant seuls et dont la motivation solidaire n'était pas manifeste.

Si le travail d'évaluation et de qualification a été déterminant, car il a permis de sonder la motivation des hébergeurs tout autant que de valider la qualité de l'hébergement, il a fait apparaître une autre difficulté, celle de la différence importante entre le nombre d'hébergements proposés et le nombre d'hébergements effectivement sélectionnés. En pratique, c'est un rapport de 1 à 10 qui a été constaté<sup>57</sup>. Cela signifie que le réservoir d'hébergements citoyens n'est en réalité pas équivalent à la manifestation de solidarité enregistrée, notamment en mars 2022, et que son ampleur n'est potentiellement pas, à ce stade, aussi importante que l'on pourrait le souhaiter.

## EN RÉSUMÉ :

- ▶ Loin de se concentrer sur la cohabitation chez l'habitant, l'hébergement citoyen emprunte d'autres formes qui assurent une autonomie plus grande. En pratique, les personnes seules peuvent plus facilement entrer dans un schéma de cohabitation alors que la mise à disposition d'un logement autonome s'avère plus adaptée pour une famille. Dans le long terme, les personnes cherchent à pouvoir bénéficier d'un hébergement autonome.
- ▶ L'analyse des pratiques fait ressortir l'impératif d'inscrire l'hébergement citoyen dans une période précise. Pour l'hébergeur, afin de spécifier la durée de son engagement, pour l'hébergé, afin de disposer d'une visibilité sur la période d'hébergement, et pour l'association référente, afin d'anticiper la fin

de l'hébergement et trouver des solutions de continuité pour prévenir des ruptures d'hébergement.

- ▶ Il importe de noter que la disponibilité effective de l'hébergement citoyen ne correspond pas aux manifestations de générosité formulées sur les plateformes, notamment au début de la guerre. L'étude a permis de mettre en lumière que le travail d'évaluation et de qualification des offres d'hébergement aboutit à une différence importante entre le nombre d'offres formulées et le nombre de propositions effectivement retenues. Cette réalité doit inviter les acteurs à faire preuve de pédagogie et de patience dans la construction d'une réserve pouvant servir à l'avenir à la construction d'une politique publique intégrant l'hébergement citoyen dans sa structuration.

<sup>56</sup>. N'a par exemple pas été considéré comme adapté un studio vide de meubles et dont l'entretien était insuffisant.

<sup>57</sup>. A Lyon, Forum-Réfugiés a retenu 10% à peine de l'ensemble des propositions d'hébergement citoyens. Si l'on compare ce chiffre à ceux présentés par les services de l'État, un étiage identique ressort. La DIHAL a indiqué en septembre 2022 avoir reçu plus ou moins 40 000 propositions d'hébergements citoyens sur sa plateforme. A la même époque, la DIHAL soulignait qu'environ 13 000 réfugiés ukrainiens étaient hébergés dans 4 000 familles, soit 10% des offres.



©HCR/Elodie Carrette

## C. L'appariement et la contractualisation

L'appariement, ou le « matching » dans le jargon utilisé, est une étape clé de l'hébergement citoyen puisqu'elle consiste à mettre en relation l'hébergeur avec la personne ou la famille hébergée en vue du projet de cohabitation ou de mise à disposition d'un logement autonome. Ce travail comporte deux volets.

Cela comprend, tout d'abord, l'identification des profils pour établir une adéquation entre l'hébergeur et la personne ou la famille hébergée. Le document publié par la DIHAL fournit d'utiles renseignements et préconisations sur cette phase d'appariement. Ainsi, le document précise que cette étape ne correspond pas à un couplage entre profils d'âges ou socio-professionnels identiques. Elle correspond davantage à l'intention « de faire correspondre des intérêts communs, des attentes en termes de mode de vie et d'habiter ». Dans ce cadre, et afin d'acquérir une bonne connaissance des profils et optimiser l'appariement, il est recommandé d'établir une grille de critères basée notamment sur le sexe, la composition familiale, l'ouverture d'esprit et le degré de tolérance, les pratiques religieuses, la connaissance d'une langue commune, le régime alimentaire ou encore l'expérience antérieure de pratiques de cohabitation.

Ces orientations sont principalement destinées aux modes d'hébergement en cohabitation dans la mesure où ils requièrent une attention plus importante en raison de la grande proximité quotidienne. Reste que la question de l'appariement des personnes hébergées en logement autonome ne doit pas être négligée notamment lorsque l'hébergeur et la ou les personnes hébergées vivent à proximité, voire dans le même immeuble.

Lors des différentes visites réalisées, le HCR a relevé deux grandes tendances. La première a concerné les cas où l'appariement a consisté à mettre en relation des personnes figurant, pour les unes, sur la liste des hébergeurs et, pour les autres, sur la liste des personnes souhaitant être hébergées. Ainsi, aucun entretien préalable, aucune évaluation des compatibilités entre les personnes et les projets et aucune rencontre n'ont été réalisés entre les personnes. Si cette pratique n'a pas permis d'évaluer en amont les éléments substantiels du projet d'hébergement, elle a également pu faire courir un risque important pour les personnes orientées vers des hébergeurs mal intentionnés.

L'autre tendance a consisté, au contraire, à structurer l'appariement sur la base d'une méthodologie prenant en compte non seulement les profils mais également le lieu de vie et le projet d'hébergement citoyen au travers d'une rencontre préalable et d'un délai de réflexion. Ces approches ont été mises en œuvre dans la majorité des cas par les associations référentes rencontrées. L'une d'elles, JRS France, a d'ailleurs explicité les étapes suivies dans cette phase d'appariement dans le cadre de la mise à disposition d'un logement autonome :

- 1 Rencontre avec la famille pour discuter du projet d'hébergement citoyen
- 2 Visite du logement par l'association avec le propriétaire
- 3 Entretien entre l'accompagnateur et le propriétaire pour échanger sur le projet et la convention tripartite
- 4 Rencontre entre la famille hébergée et l'accompagnateur pour discuter du projet et de la convention tripartite
- 5 Visite du logement en présence de la famille, du propriétaire et de l'accompagnateur
- 6 Délai de réflexion de 24 heures pour toutes les parties
- 7 Organisation d'une deuxième visite pour valider les choix et signer la convention tripartite
- 8 Emménagement de la famille

Selon l'association, la durée de cette phase peut prendre entre 3 jours et une semaine.

La signature de la convention tripartite, qu'il s'agisse d'une cohabitation ou d'un logement autonome, est un élément déterminant de l'hébergement citoyen. Si elle fixe dans le temps la durée de la mise à disposition ou de la cohabitation, elle contient également les engagements réciproques entre hébergeur et hébergé.

La convention tripartite s'apparente à une forme de bail plus ou moins détaillé en fonction des associations. Elle définit le cadre contractuel dans lequel s'inscrit la cohabitation ou la mise à disposition d'un logement. De manière classique, la convention comprend les dispositions relatives à l'objet de la convention (adresse, composition du logement, état des lieux, durée, conditions financières, rupture de la convention, fin de l'occupation...). Elle peut également faire référence aux droits et devoirs de l'accueillant et de l'accueilli, aux devoirs de l'association ou encore aux engagements réciproques entre l'association et les personnes hébergées.

La convention peut également être assortie d'une charte que les hébergeurs et personnes hébergées s'engagent à respecter. Cette charte définit les règles spécifiques de la cohabitation telles que l'accès libre au logement, l'entretien des locaux, la tranquillité requise dans le logement, le respect des opinions et de l'intimité de chacun, l'accès aux parties communes ou encore la présence d'animaux.

La contractualisation, ou le conventionnement, s'inscrit dans la continuité de l'appariement. C'est un acte important parce qu'il cristallise l'engagement de toutes les parties et définit le rôle de chacun, y compris celui de l'association référente dans son rôle d'accompagnement des hébergeurs et des hébergés mais également dans la prévention des tensions et conflits dans un climat de confiance réciproque.

## D. L'accompagnement social et financier

Se loger, se nourrir, se vêtir, sont des besoins primaires auxquels l'hébergement citoyen apporte dans l'urgence une réponse. Cependant, si la réponse apportée à ces besoins primaires est nécessaire, elle n'est pas suffisante dès lors que l'affirmation de la solidarité se développe dans le moyen ou le long terme<sup>59</sup>.

En complément de cette contribution immédiate aux besoins vitaux, il est essentiel de déployer des dispositifs d'accompagnement sociaux.

Dans le cadre de l'hébergement citoyen cet accompagnement doit concerner tout autant les personnes hébergées que les hébergeurs, ce qui en fait sa spécificité **(1)**. En pratique, toutefois, cet accompagnement s'est souvent révélé insuffisant **(2)**, pour ne pas dire défaillant, indépendamment des mesures adoptées pour accompagner financièrement les hébergeurs qui ont suscité plus de questions qu'apporté de solutions **(3)**.

58. Comme l'a souligné le HCR « From the onset of the Ukrainian emergency, the European Commission and Member States have highlighted the importance of ensuring inclusion and integration of beneficiaries. This priority area translated into several guidance documents for Member States also building upon the Action Plan on Integration. While significant progress has been made in recent years, the inclusion and integration of refugees and migrants remain a challenge across the EU. HCR welcomes the European Commission's Action Plan on Integration and Inclusion, embracing a multistakeholder and whole of society approach with extensive consultations, including refugees and asylum seekers. HCR recommends all stakeholders to build on this Action Plan and implement its objectives», UN High Commissioner for Refugees (HCR), HCR's Recommendations for the Swedish and Spanish Presidencies of the Council of the European Union (EU), January 2023, available at : <https://www.refworld.org/docid/63bd99904.html>



## 1. Le nécessaire accompagnement des hébergés et des hébergeurs

Les personnes hébergées bénéficient de deux formes d'accompagnement. Celui qui doit leur permettre d'accéder à un ensemble de droits pour assurer leur subsistance et leur santé au quotidien et celui qui doit leur permettre de s'inscrire dans un parcours d'intégration. Dans le cadre de l'hébergement citoyen accompagné par l'État, les associations référentes ont eu pour mission d'accompagner les bénéficiaires dans ces deux domaines.

Cette mission leur a été confiée, d'une part, parce que les travailleurs sociaux disposaient des compétences que les hébergeurs n'avaient pas. Cela a notamment été le cas pour les mesures et actions développées pour guider les personnes dans les démarches relatives à l'ouverture des droits (accès aux aides sociales, accès à la santé, démarches administratives, ouverture de comptes bancaires, orientations vers les services dédiés, etc.) et dans les démarches relatives à l'intégration sociale (inscriptions aux cours de langue, accès à l'éducation, accès à l'emploi, etc.).

D'autre part, cette mission exercée par les associations référentes a eu pour objectif de dispenser les hébergeurs de la réalisation de tâches administratives, qui pouvaient être complexes et chronophages, et leur permettre ce faisant de se concentrer sur leurs engagements liés à l'hébergement et aux contacts du quotidien.

Si cet accompagnement social a principalement visé à assurer l'autonomisation et l'intégration des réfugiés accueillis dans l'hébergement citoyen, il devait ou aurait également dû s'appliquer aux hébergeurs.

« Si c'était à refaire, on ferait plus pour les hébergeurs. Il faut proposer un accompagnement social et pas se limiter à la transmission d'informations. »

### Travailleur social

Les questions ont en effet été nombreuses de la part des hébergeurs sur le fonctionnement de l'hébergement citoyen, sur la manière dont ils devaient se situer par rapport aux hébergés et au suivi des démarches à entreprendre ou encore sur les difficultés que la relation quotidienne ou de proximité pouvait faire émerger. Les hébergeurs doivent bénéficier d'une attention aussi importante que celle dévolue aux hébergés car l'engagement dans l'hébergement citoyen constitue pour certains une modification profonde du quotidien, surtout dans le cadre d'une cohabitation, qui requiert un accompagnement.



Enfin, l'accompagnement comprend également une part essentielle de médiation et/ou de prévention des conflits. Le document publié par la DIHAL consacre de substantiels développements à cette question sous l'intitulé « L'encadrement des cohabitations : garantir une médiation et anticiper les conflits ». Le document définit les modalités des temps d'échanges qui doivent être mis en place au cours de la cohabitation, le cas dans lesquels le référent social peut être amené à réguler les rapports entre hébergés et hébergeurs, les mesures à observer pour prévenir ou désamorcer les conflits.

Le document établit également des préconisations diverses relatives à l'intervention d'une personne tierce en tant que de besoin ou encore à la nécessité de définir en amont les procédures et méthodes d'intervention pour gérer les conflits.

## 2. Un accompagnement souvent jugé insuffisant en pratique

Lors des entretiens réalisés au cours de l'étude, les hébergeurs et les hébergés ont exprimé leur point de vue sur l'accompagnement social réalisé par l'association référente. Trois grandes situations ont émergé des échanges.

La première a concerné les cas dans lesquels le rôle de l'association référente a été jugé tout à fait conforme aux missions qui lui ont été confiées au début, au cours de l'hébergement et après la mise en place de solutions de sorties proposées aux hébergeurs. Le deuxième cas a porté sur les situations dans lesquelles des manquements ou des carences ont été soulignés. Cela a pu concerner l'accompagnement dans l'accès aux droits, dans le quotidien ou encore dans les relations entre hébergeurs et hébergés. Enfin, et de manière moins fréquente, le troisième cas a concerné des témoignages portant sur l'absence ou la quasi-absence d'accompagnement social.

Toutefois, et dans la quasi-totalité des rencontres, lorsque des carences ou insuffisances ont été soulevées, les hébergeurs ou les hébergés ont fait preuve d'une grande mansuétude vis-à-vis des associations référentes. Ils ont reconnu la difficulté pour les associations de satisfaire à leur mission dans un contexte de crise.

Plusieurs éléments méritent d'être mis en lumière pour tenir compte de l'étendue des difficultés rencontrées. La réalité impose de souligner que la crise a émergé dans un contexte de tension structurelle du secteur social qui connaît des difficultés de recrutement. Les associations référentes ont ainsi été obligées d'avoir recours à des travailleurs sociaux qui, pour certains avaient peu d'expérience.

Ces derniers ont dû répondre « avec les moyens du bord » à des missions d'accompagnement social diverses tant dans leur étendue, à toutes les étapes du processus, qu'au regard des publics concernés, à savoir des hébergés fuyant une guerre et des hébergeurs n'ayant aucune connaissance des codes de l'action sociale. L'inexpérience de ces jeunes travailleurs sociaux a souvent conduit à privilégier l'accompagnement social des hébergés au détriment de l'accompagnement social des hébergeurs.



©HCR/Corentin Fohlen

Enfin, une contrainte de gestion humaine et financière s'est ajoutée au contexte. Cela a découlé, d'une part, de l'obligation pour les associations référentes d'embaucher plusieurs personnes dans un service déterminé sans pour autant avoir la capacité d'assurer la gestion des ressources humaines et la qualité du service. D'autre part, certaines associations ont immédiatement mis une limite à leur intervention au regard de l'enveloppe financière que l'État leur accordait. Autrement dit, lorsque la préfecture a indiqué la somme qu'elle allouait à l'association, cette dernière a en retour défini le nombre de personnes qu'elle acceptait d'accompagner.

Dans ce contexte mêlant urgence et tensions, deux enseignements peuvent être tirés. Un premier élément est ressorti de manière significative des entretiens, celui de l'attention qui doit être portée aux hébergeurs. Plusieurs acteurs associatifs ont indiqué qu'ils avaient dans l'urgence focalisé l'accompagnement davantage en direction des réfugiés et estimé que les hébergeurs pourraient trouver les ressources nécessaires à leur action par eux-mêmes ou dans leur réseau. Or, ces derniers ont des besoins (et des coûts) qui relèvent de questions diverses, quotidienne ou d'intégration, qui doivent être pris en compte et accompagnés à la hauteur des réponses apportées aux réfugiés.

À cet égard, les visites du HCR dans chacune des villes à l'étude ont mis en lumière le besoin de rencontres entre hébergeurs. En effet, chaque réunion a donné lieu à des échanges nourris entre hébergeurs alternant témoignages, anecdotes, questions, conseils, etc. dans une ambiance chaleureuse et bienveillante mais surtout témoignant de la conscientisation que chacune et chacun faisait partie d'un groupe, « d'un club », partageant les mêmes valeurs, les mêmes objectifs, les mêmes découvertes mais également les mêmes difficultés. Or, et à l'exception de la ville de Bordeaux, où un « café des familles » a été organisé par la municipalité, très peu de réunions de cet ordre ont été mises en place de manière régulière dans les autres villes. À l'évidence, cette pratique devrait être développée.

Le deuxième enseignement à tirer concerne l'impératif de doter les associations des moyens leur permettant de garantir leur mission d'accompagnement. L'hébergement citoyen ne peut se construire dans l'urgence et chaque acteur et chaque étape nécessite une analyse et une réponse spécifique.

## **EN PRATIQUE, L'HÉBERGEMENT CITOYEN RÉVÈLE UN ENGAGEMENT PROFOND DE SOLIDARITÉ ET DE GÉNÉROSITÉ, UNE ACTION DÉTERMINÉE ET EXIGEANTE QUI INDUIT BIEN SOUVENT UN BOULEVERSEMENT RADICAL DU QUOTIDIEN, DES RÉALITÉS ET DES MODES DE VIES DES HÉBERGEURS ET DES HÉBERGÉS.**

Si l'hébergement citoyen s'est développé avant la crise ukrainienne de manière spontanée et dans une forme de « bénévolat citoyen », l'accueil des réfugiés d'Ukraine a mis en lumière la difficulté de l'exercice et l'importance d'assortir cette action citoyenne d'un accompagnement adapté et de moyens à la hauteur des enjeux. La réflexion portant sur une structuration de l'hébergement citoyen accompagné doit conduire l'État à déployer des moyens permettant un accompagnement des personnes engagées. Faute d'un engagement réel, l'hébergement citoyen ne sera considéré que comme une forme avancée de bénévolat et ne remplira pas sa mission.



©HCR/Corentin Fohlen

### 3. La mesure exceptionnelle de soutien financier aux hébergeurs

**D**ébut octobre 2022, le ministre délégué à la ville et au logement a annoncé que les familles françaises qui ont hébergé des réfugiés ukrainiens pourraient recevoir une aide financière de 150 € par mois. Ce soutien financier devait couvrir la période du 1er avril au 31 décembre 2022, sous réserve d'avoir accueilli les réfugiés pendant au moins 3 mois. Le communiqué de presse du ministère précisait par ailleurs que les ménages ayant conventionné avec l'État et une association devaient être éligibles de droit à ce soutien. Les autres ménages devaient de leur côté recevoir une certification de la part de la collectivité de rattachement du logement où les personnes ont été accueillies, afin de pouvoir ensuite solliciter ce soutien<sup>59</sup>.

C'est par décret, daté du 17 novembre 2022 que les modalités de versement de cette aide exceptionnelle ont été mises en œuvre<sup>60</sup>. Ont été éligibles au versement de l'aide exceptionnelle, les personnes physiques ayant hébergé ou logé à titre gratuit une ou plusieurs personnes bénéficiaires de la protection temporaire pendant une période minimale de 90 jours entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 décembre 2022.

Les personnes éligibles ont été invitées à déposer un dossier auprès de l'Agence des services et de paiement<sup>61</sup> qui devait comprendre les éléments suivants<sup>62</sup> :

- Une pièce d'identité du demandeur en cours de validité (carte nationale d'identité, passeport ou titre de séjour) ;
- Une attestation délivrée par une association référencée ou financée à ce titre par l'État ou, le cas échéant, par une collectivité territoriale ou un établissement public local compétent en matière d'action sociale ;
- Un justificatif de domicile de moins de six mois ;
- Une photocopie de l'autorisation provisoire de séjour des personnes accueillies.

59. Voir le communiqué de presse du ministère <https://www.ecologie.gouv.fr/aide-financiere-lhebergement-citoyen-des-deplaces-ukraine>.

60. Décret n° 2022-1441 du 17 novembre 2022 instituant une mesure exceptionnelle de soutien aux personnes physiques ayant mis à l'abri dans un hébergement ou dans un logement, une ou plusieurs personnes physiques bénéficiaires de la protection temporaire au titre des articles L. 581-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046572280>

61. L'Agence des Services de Paiement accompagne les décideurs publics dans le traitement, le contrôle et le paiement de leurs aides.

62. Les personnes qui souhaitent bénéficier de la mesure exceptionnelle de soutien aux hébergeurs doivent déposer une demande auprès de l'Agence de services et de paiement par l'intermédiaire du téléservice prévu à cet effet <https://www.asp-public.fr/aides/mesure-exceptionnelle-de-soutien-aux-hebergeurs-citoyens>

Le décret précisait les missions confiées à l'Agence des services et de paiement en termes de contrôles et de versement de l'aide exceptionnelle. Il indiquait également que cette dernière était calculée et versée selon deux montants différents. Un premier montant de 450 € correspondant aux 90 premiers jours d'hébergement cumulé. Un second portant sur les journées d'hébergements subséquentes payées à hauteur de 5 € par jour.

Concrètement, un hébergeur ayant accueilli à son domicile une personne réfugiée d'Ukraine du 20 mars 2022 au 15 octobre 2022 serait éligible à déposer une demande d'aide laquelle serait calculée de la manière suivante<sup>63</sup> :

Période d'accueil	Montant aide	Total
20 mars - 31 mars 2022	0 €	0 €
1 avril - 30 juin 2022	450 €	450 €
1 juillet - 15 octobre 2022	107 jours X 5 €	535 €
		985 €

Le décret a qualifié cette mesure d'exceptionnelle à raison puisque c'était la première fois que l'État prévoyait d'indemniser les hébergeurs citoyens pour leur action de solidarité. Cette mesure a suscité des critiques et des questionnements.

Les critiques sont venues notamment des associations actives dans le champ de l'accompagnement des personnes en situation de migration. Elles ont manifesté un grand scepticisme vis-à-vis d'un dispositif de soutien destiné uniquement à une catégorie de réfugiés quand l'hébergement citoyen concerne en pratique différents profils de personnes (demandeurs d'asile, réfugiés de toutes nationalités, personnes en situation administrative complexe, etc.). De nombreux acteurs ont ainsi témoigné de leur incompréhension vis-à-vis d'un système qui permet d'indemniser l'hébergeur d'un réfugié ukrainien et qui refuse la même indemnisation à celui qui héberge un réfugié afghan. En écho, de nombreux hébergeurs ont manifesté leur inconfort à être dédommagés pour l'accueil des Ukrainiens alors que les autres hébergeurs ne le sont pas.

Certaines associations ont également indiqué que l'annonce de la création de cette aide exceptionnelle avait parfois perturbé les relations entre hébergeurs et hébergés. Si la majorité des réfugiés ukrainiens rencontrés ont salué l'octroi de cette aide financière pour des hébergeurs envers lesquels ils témoignent une profonde gratitude, d'autres qui doutaient parfois de la générosité désintéressée de certains hébergeurs l'ont reçue avec réserve. Cela a pu parfois éroder la confiance jusqu'alors établie entre les hébergeurs et les hébergés.

Du côté des hébergeurs, la possibilité d'avoir recours à une aide exceptionnelle a été perçue avec circonspection. Pour un grand nombre d'hébergeurs rencontrés, leur engagement a été motivé par la générosité et n'appelait ce faisant aucune contrepartie financière. D'autres ont interrogé le montant de la somme dans la mesure où les 150 € d'aide mensuelle ne correspondait à aucun référentiel précis.

Certains propriétaires de logement mis à disposition ont fait part de leur interrogation quant au niveau de l'aide jugé inférieur au manque à gagner alors qu'ils agissent en lieu et place de l'État. Concrètement, un ménage perçoit 150 € alors qu'il aurait pu obtenir un loyer de 500 €. Par extension, certains ont soulevé une problématique portant sur la contrepartie fiscale de leur contribution. La question a été posée de savoir si et comment un ménage mettant un logement à disposition à titre gracieux pouvait recevoir le bénéfice fiscal de cette action exercée en lieu et place de l'État. Ces questions ont été soulevées dans de nombreuses discussions et appellent une réponse technique du ministère de l'Économie et des Finances.

« Sur le plan fiscal, nous n'avons pas d'informations pour savoir s'il est possible de passer le loyer non demandé en don. Dans la mesure où nous hébergeons des personnes qui sans nous seraient à la rue, l'État pourrait prendre une telle mesure. »

Léonore (Paris)

63. Calculs réalisés par l'auteur.

En pratique, pour percevoir l'aide, les hébergeurs ont été invités à produire une attestation délivrée par l'association référente, une collectivité territoriale ou un établissement public local compétent en matière d'action sociale. Les associations référentes en tant que chevilles ouvrières de l'hébergement citoyen accompagné par l'État disposaient à ce titre de la liste des personnes pouvant demander le bénéfice de l'aide financière, mais d'autres mécanismes ont été mis en place.

Ainsi, la préfecture de Gironde a établi une procédure au terme de laquelle les propositions d'hébergement citoyen devaient être collectées et examinées par la mairie du lieu de résidence de l'hébergeur. Après vérification du sérieux et de la qualité des offres, la mairie devait transmettre les offres à la préfecture. En étant à l'entrée du système, c'est-à-dire à l'endroit de la collecte et de la validation de l'offre d'hébergement citoyen, les mairies et leurs services d'action sociale ont été l'interface de délivrance des attestations.

Ces différentes pratiques peuvent préfigurer les modalités de mise en œuvre d'un système futur d'hébergement citoyen dans lequel les collectivités, et lorsqu'ils existent les services d'action sociale, pourraient prendre une part plus importante<sup>64</sup>.

Il importe de souligner que le communiqué de presse publié au moment de l'annonce de la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle a prévu d'installer « une mission d'évaluation afin d'amorcer une réflexion sur l'hébergement citoyen et les modalités de soutien qui pourraient être déployées à l'avenir »<sup>65</sup>. Cette réflexion pourrait porter, d'une part, sur l'extension du dispositif d'aide financière à des catégories plus large d'hébergeurs citoyens, à savoir ceux qui hébergent des réfugiés ou demandeurs d'asile sans distinction fondée sur le pays d'origine et, d'autre part, sur les modalités d'attribution de l'aide, qu'il s'agisse de son montant ou des dispositifs fiscaux y relatifs.

## L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES PERSONNES ENGAGÉES DANS L'HÉBERGEMENT CITOYEN EST CRUCIAL POUR PLUSIEURS RAISONS :

- ▶ Les personnes hébergées doivent pouvoir être accompagnées par des travailleurs sociaux dès leur arrivée dans la société d'accueil et être préparées à leur intégration future.
- ▶ Les personnes accueillantes doivent bénéficier d'une attention tout aussi importante que celle accordée aux nouveaux arrivants. L'engagement dans l'hébergement citoyen est un acte exigeant qui a de profondes répercussions sur la vie quotidienne, en particulier lorsqu'il s'agit d'une cohabitation.
- ▶ Enfin, le soutien financier accordé aux hébergeurs citoyens est un élément de discussion à aborder tant du point de vue de l'accompagnement des hébergeurs que de celui de la mobilisation et de l'incitation de futurs potentiels hébergeurs.

## E. La sortie de l'hébergement citoyen

L'hébergement citoyen présente deux caractéristiques. Il doit être temporaire et doit, selon le document publié par la DIHAL, durer au maximum une année. En conséquence, il est conçu comme un « tremplin », c'est-à-dire que les personnes doivent, pendant la durée de l'hébergement citoyen, être accompagnées vers et dans le logement.

Cette sortie vers le logement est en grande partie dépendante du degré d'autonomisation sociale et financière des personnes. Sa réussite incombe en grande partie à l'association référente qui doit tout à la fois doter les personnes des outils et codes sociaux nécessaires à la vie en France mais également leur assurer une transition vers le droit commun et en particulier le logement de droit commun.

64. Sur ce point, voir infra, chapitre 3.

65. Communiqué de presse <https://www.ecologie.gouv.fr/aide-financiere-lhebergement-citoyen-des-deplaces-dukraïne>

La pratique de terrain a démontré qu'il n'y avait pas de modèle identifié. La sortie vers le logement a été conditionnée par une série de paramètres qui ont relevé de la personnalité de la personne accompagnée, de la capacité de l'association à mobiliser les logements, de la capacité de l'hébergeur à proposer des solutions ou encore, et de manière spécifique dans certaines régions, de la tension existante sur le marché locatif privé. Au-delà de la complexité, quatre situations sont ressorties des entretiens menés dans le cadre de l'étude.

La première a concerné les personnes hébergées qui ont pu, en raison de leurs capacités financières, accéder au parc locatif privé dès leur arrivée sur le territoire français ou après un passage bref dans l'hébergement citoyen.

La deuxième catégorie a concerné les bénéficiaires de la protection temporaire qui ont pu trouver un emploi et par conséquent accéder au logement.

La troisième catégorie a concerné les personnes qui, grâce au travail des associations, ont eu accès au logement par le biais de l'intermédiation locative. Il s'agit d'un système qui permet aux réfugiés ukrainiens d'accéder à un logement grâce à l'intervention d'une association qui sécurise le lien et la relation avec le propriétaire.

Schématiquement, le propriétaire d'un logement signe un contrat de location avec une association qui signe ensuite un contrat de sous-location avec le ménage, en l'espèce la personne ou la famille réfugiée. Il revient ensuite à l'association d'assurer la gestion locative et l'accompagnement du ménage. L'État a, dès le mois de mars 2022, privilégié cette option qui devait permettre aux bénéficiaires de la protection temporaire d'accéder au logement sans remettre en cause le principe selon lequel ces bénéficiaires ne pouvaient jouir d'une priorisation dans l'accès au logement social. Afin d'opérationnaliser l'intermédiation, les associations ont reçu un forfait de 2200 € par an pour chaque place créée.

Enfin, une quatrième situation a émergé des discussions qui a révélé une stratégie mise en place de manière empirique. Lorsque cela a été possible, les associations référentes ont cherché à maintenir les personnes hébergées dans le logement autonome mis à disposition en contrepartie du versement d'un loyer mensuel dont le montant était défini entre le propriétaire et les personnes hébergées. Ces situations ont dans la plupart des cas donné lieu à une satisfaction réciproque : du côté du propriétaire qui percevait un loyer et du côté de la personne hébergée qui gagnait en autonomie.

« Au début, j'ai habité un mois chez un professeur d'université. Après une période de gratuité, le professeur m'a proposé de rester dans l'hébergement citoyen où j'étais en échange d'un loyer. »

Oksana (Nice)

Si de nombreux dispositifs ont été déployés pour assurer une sortie des réfugiés ukrainiens vers le logement, de nombreuses personnes se sont retrouvées sans solution d'hébergement et ont dû recourir à l'assistance des associations et acteurs locaux. Toutes les associations référentes rencontrées ont indiqué être sollicitées régulièrement par des hébergeurs solidaires souhaitant mettre un terme à leur accueil ou par des réfugiés ukrainiens sans solutions. Dans la plupart des cas, ces derniers ont réintégré les dispositifs d'hébergement d'urgence avant d'être dirigés vers un hébergement citoyen sur place ou dans un autre département dans le cadre du mécanisme de déserrement.

Sur le principe, le système de l'hébergement citoyen poursuit une démarche vertueuse qui doit permettre à la personne hébergée de trouver une solution d'hébergement pérenne avec un soutien de l'association référente. En pratique, l'accès au logement pérenne est conditionné par de nombreux facteurs qui n'assurent pas toujours une sortie dite positive. Si la capacité sociale et financière des personnes accompagnées constitue un premier déterminant, la capacité de l'association référente ou d'autres acteurs à mobiliser des biens disponibles est aussi à prendre en considération. Il ressort néanmoins des constatations observées dans les villes étudiées que la modélisation de l'hébergement citoyen doit impérativement inclure les possibilités de sortie du dispositif.

## LES SOLUTIONS DE SORTIE VERS LE LOGEMENT SONT ESSENTIELLES POUR ASSURER UNE CONTINUITÉ DANS LE PARCOURS OU, À DÉFAUT, ÉVITER UNE SITUATION DE RUPTURE D'HÉBERGEMENT. ELLES DOIVENT :

Être organisées en amont par les acteurs en présence et l'association référente doit s'assurer de la disponibilité des solutions au moment de la sortie de l'hébergement citoyen ;

Mobiliser un parc locatif public spécifique, qui relève du contingent des collectivités ou du patrimoine propre des bailleurs sociaux, pour ne pas solliciter un parc social déjà sollicité par des publics prioritaires ;

Convaincre les personnes hébergées d'accepter des logements dans des zones ou régions où l'accès à l'immobilier est moins tendu au travers de la pratique du desserrement ;

Inviter les propriétaires à prolonger la mise à disposition d'un bien à la personne hébergée en contrepartie d'un loyer négocié ;

Inciter les propriétaires privés à proposer un plus grand nombre de logements privés au titre de l'intermédiation locative.

66. Voir supra, chapitre 1, p. 22.

67. Voir à ce sujet les directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application accés à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire NOR LOGI2209326C du 22 mars 2022





## CHAPITRE 3

# L'HÉBERGEMENT CITOYEN EN FRANCE

## Proposition de modélisation

L'hébergement citoyen n'a jusqu'ici jamais occupé une place centrale dans la construction de la politique publique d'accueil et d'accompagnement des personnes en situation de migration en France. Avec le concours de partenaires associatifs identifiés, tels que SINGA ou JRS France, l'hébergement citoyen ne concernait avant la crise Ukrainienne qu'environ 300 personnes par an. C'est aussi dans le cadre de la solidarité citoyenne, de manière informelle et par le biais d'initiatives et de réseaux locaux, que l'hébergement solidaire s'est déployé en France.

La mobilisation de la société civile dans le contexte de l'arrivée des réfugiés ukrainiens a indiscutablement placé la question de l'hébergement citoyen à l'agenda. Le caractère inédit de la réponse citoyenne, tant dans son volume que dans sa diversité, justifie en effet que l'on ouvre la réflexion sur son avenir dans le cadre de la politique publique d'accueil. Plusieurs acteurs soulignent toutefois que cette réflexion ne doit pas reposer sur une transposition automatique de l'expérience ukrainienne à d'autres situations ou publics.

En effet, l'émotion suscitée par le retour de la guerre sur le territoire européen, l'urgence liée à l'arrivée massive de réfugiés en Europe, le cadre juridique spécifique de la protection temporaire ainsi que la mobilisation rapide des acteurs publics et privés sont autant d'éléments de contexte à prendre en considération dans la réflexion.

Néanmoins, l'expérience de la mise en œuvre à grande échelle d'un hébergement citoyen accompagné par l'État offre de précieuses informations dont il importe de tirer les enseignements. Aussi, et en conservant à l'esprit la spécificité de la réponse apportée dans le cadre de la situation des réfugiés ukrainiens, il est possible de proposer un modèle dans lequel l'hébergement citoyen serait intégré à la politique publique d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et/ou des bénéficiaires de la protection internationale.

A cette fin, le présent chapitre propose de poser les fondements et les principes sur lesquels l'hébergement citoyen pourrait s'inscrire dans la politique publique **(I)** et, dans un second temps, il détaille les modalités opérationnelles de mise en œuvre d'un modèle allant de l'entrée dans l'hébergement citoyen à la sortie de celui-ci **(II)**.

La prise en compte des potentialités de l'hébergement citoyen, comme élément à part entière d'une politique publique, impose de cerner le contexte dans lequel cette politique s'intègre **(A)** et le cadre dans lequel elle doit s'inscrire **(B)**.

### A. Le contexte



Bien que l'État ait réalisé des efforts substantiels, les capacités d'hébergement et de logement des demandeurs d'asile et réfugiés en France restent insuffisantes et ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins. Cette situation, connue depuis de nombreuses années, risque dans les années à venir de connaître de nouvelles tensions **(1)**. Dans cette perspective, l'hébergement citoyen pourrait apporter des solutions **(2)**.

### 1. Une offre d'hébergements et de logements insuffisante

En ce qui concerne les demandeurs d'asile, et indépendamment des efforts réalisés par l'État pour augmenter le nombre de places d'hébergements, le manque de places est documenté depuis de nombreuses années. En 2022, le rapport annuel de l'association Forum-Réfugiés soulignait « un constat se répète chaque année : le dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile reste largement sous-dimensionné »<sup>68</sup>.

Le rapport rappelle que les données officielles ne permettent pas de connaître le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif national d'accueil (DNA), en raison notamment de leur caractère incomplet.

Malgré cela, il propose un calcul basé sur le nombre de personnes entrées dans le dispositif national en 2021 (57 862) et le nombre de premières demandes d'asile introduite la même année (104 577) pour constater que seuls 55% des demandeurs d'asile sont orientés vers le dispositif national d'accueil.

Ce calcul est corroboré par une autre modalité d'évaluation basée sur les données Eurostat relatives aux personnes en demande d'asile en France en 2021 (soit 145 180 personnes) et le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif national d'accueil fin 2021 (à savoir 76 230 personnes). Le rapport en déduit « que 52,5 % des demandeurs d'asile étaient hébergés » en 2021.

68. Forum-Réfugiés « L'asile en France et en Europe. État des lieux 2022 », 40ème édition, juin 2022.

Si le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile souffre d'un problème de sous-dimensionnement à l'entrée, puisqu'à peu près un demandeur d'asile sur deux n'y a pas accès, des difficultés existent également à la sortie puisqu'environ 15 % des places sont occupées par des personnes qui ne devraient plus y résider. Le rapport Forum-Réfugiés souligne à cet égard qu'une « part non négligeable du DNA est occupée par des personnes qui s'y maintiennent au-delà du délai légal (6 mois pour les réfugiés et 1 mois pour les déboutés) »<sup>69</sup>. Le rapport souligne que cette « présence indue résulte notamment, dans de nombreuses situations, d'un manque de solutions de sortie vers l'hébergement ». En pratique, les réfugiés restent plus de 8 mois dans le DNA.

Cette caractéristique met en lumière une deuxième difficulté de la situation française qui concerne l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale. Alors que le statut de réfugié doit leur permettre d'accéder au logement, la tension du marché immobilier dans de nombreuses régions et métropoles françaises rend l'exercice de ce droit difficilement réalisable. Cette contrainte est aggravée dès lors que les réfugiés souhaitent, comme ils en ont le droit, accéder au logement social. Les autorités françaises reconnaissent ainsi chaque année depuis 2021 plus de 50 000 statuts de protection internationale.

Dans ce contexte, les réfugiés et bénéficiaires de la protection internationale peinent à trouver des solutions de logement qui leur permettent, tout d'abord, de quitter rapidement l'hébergement dans le DNA, lorsqu'ils y ont accès, et qui leur permettent ensuite de rester à proximité de leur lieu de vie, notamment lorsque celui-ci se situe en zone urbaine, pour accéder à un emploi à proximité.

La question de l'hébergement et celle du logement sont centrales dans la construction d'une politique publique d'accueil et d'accompagnement des personnes en quête d'une protection internationale. Dans un contexte déjà difficile, où la France ne parvient pas à répondre à la totalité des demandes tant à l'entrée qu'à la sortie du dispositif national, la mobilisation sans précédent des acteurs publics et privés à l'occasion de la crise ukrainienne a permis d'apporter des réponses inattendues et bienvenues.

## 2. Une mobilisation d'acteurs publics et privés sans précédent

Avec le choc du retour de la guerre sur le continent européen, à la frontière immédiate de l'Union européenne, pays, régions, métropoles, villes et villages ont vibré sous l'effet d'une onde de solidarité sans précédent. Si les offres d'hébergements formulées spontanément par les citoyennes et citoyens ont mis en lumière un élan inédit **(a)**, la mobilisation des acteurs publics et privés s'est également déployée de manière remarquable **(b)**.

### a) Les offres d'hébergement citoyens

Quelle que soit la forme prise par cette mobilisation, en cohabitation ou par la mise à disposition d'un logement autonome, les offres ont été spontanées et ont atteint des niveaux jusque-là inconnus. Si les services de l'État ont pu quantifier le nombre de propositions enregistrées sur la plateforme publique (plus de 40 000 propositions d'hébergement), ce nombre ne comprend pas les manifestations d'accueil formulées sur d'autres sites internet (SINGA a par exemple enregistré 20 000 offres) ou encore sur les réseaux sociaux.

Une telle vague de propositions n'avait jamais atteint un tel niveau, quel que soit le public concerné. Si bien que dans l'urgence de devoir accueillir quelques 100 000 personnes réfugiées, l'État a rapidement considéré que le recours à cette manifestation de solidarité pouvait constituer un appui utile, si ce n'est déterminant.

Sur le plan des principes, l'hébergement citoyen a quitté le cadre expérimental dans lequel il était logé pour gagner en consistance dans la construction de la réponse à apporter aux flux provenant d'Ukraine.

Cette option a certes mis du temps à se structurer et est demeurée en deçà des besoins réels, dans la mesure où elle n'a concerné qu'environ 10 à 15 % des personnes arrivées en France, mais elle s'est inscrite dans le paysage et devrait y rester comme une solution à déployer à l'avenir.

69. Forum-Réfugiés « L'asile en France et en Europe. État des lieux 2022 », 40ème édition, juin 2022 ; p. 140.

## b) Les adaptations de l'état pour répondre aux besoins

Sur le terrain, l'État a également été amené à bousculer ses cadres d'action en proposant des innovations qui pourraient, elles aussi, à l'avenir guider de nouvelles pratiques. Deux peuvent être mises en exergue tant leur apport a été manifeste.

La première concerne la mobilisation par l'État et les collectivités des associations ukrainiennes au moment de l'accueil, pour aider à la traduction et à l'orientation, mais aussi dans la structuration de l'accompagnement. En réalité, les associations ont fait plus que de la simple traduction, elles ont participé à mettre en œuvre une expérience de médiation interculturelle à grande échelle. Et elles ont prouvé à quel point cette dimension de la relation à l'autre était déterminante à tous les stades, de l'accueil à l'accompagnement des personnes et des citoyens. Nul doute que cet enseignement devra être considéré avec attention à l'avenir et pour toutes les catégories de personnes en situation d'exil.

La seconde mobilisation sans précédent de l'État a concerné la mise en place dans de nombreuses préfectures ou métropoles de guichets uniques. Ces derniers ont permis de réunir en un seul lieu plusieurs services de l'État et des collectivités pour délivrer l'information, les documents et ouvrir le bénéfice des droits et prestations aux bénéficiaires de la protection temporaire. Inédits dans leur configuration, ces guichets uniques ont fluidifié et permis l'accélération des procédures et ouvertures de droits.

La mise en œuvre de ces guichets uniques présente certes des difficultés administratives, humaines et logistiques qui ne peuvent être ignorées, mais l'extension du modèle aux plateformes d'accueil et d'enregistrement des demandeurs d'asile devrait faire l'objet d'une évaluation tant sa capacité à améliorer la fluidité du parcours d'asile serait grande et bienvenue<sup>70</sup>.

Les guichets uniques pourraient ainsi constituer une plateforme utile à la transmission d'informations sur l'hébergement citoyen et à la mise en relation entre les différents acteurs.

## B. Le cadre de l'hébergement citoyen

Définir un cadre pour l'hébergement citoyen peut sembler délicat, tant ce dispositif emprunte des modèles différents et parfois divergents. Les risques de protection doivent également être pris en compte, notamment les phénomènes de traite organisés, via des familles hôtes qui détourneraient l'esprit du dispositif à des fins d'exploitation, ou de risques d'exploitation domestique, de travail, ou d'abus et d'exploitations sexuelles qui ne doivent pas être minimisés. Mais derrière l'apparente complexité, l'examen de la pratique ainsi que les entretiens avec les acteurs autorisent des recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un hébergement citoyen intégré dans la politique publique, avec toutes les sauvegardes de protection pour les personnes bénéficiaires nécessaires.

Ainsi, le recours à la solidarité citoyenne doit respecter des principes structurants impliquant tous les acteurs pertinents **(1)**, poursuivre une approche globale du dispositif considérant les besoins tant à l'entrée et qu'à la sortie du système **(2)** et, enfin, identifier à quelles étapes du parcours des personnes l'hébergement citoyen pourrait s'intégrer **(3)**.

### 1. Les principes structurants de l'hébergement citoyen

Si le recours à l'hébergement citoyen peut à l'avenir s'inscrire à l'agenda politique, encore convient-il d'aider à cerner les principes qui organisent et guident cet engagement et cette contribution citoyenne. Quatre principes doivent prévaloir.

#### a) Le caractère volontaire de l'engagement

Le premier principe est celui du caractère volontaire de l'hébergement citoyen pour tous les acteurs, hébergeurs et personnes hébergées. Si cela semble évident dans les situations de cohabitation, puisque la ou les personnes accueillies sont invitées à résider sous le même toit que l'hébergeur, ce principe doit également s'appliquer dans les cas de mise à disposition de logement autonome.

70. Ce modèle est en réflexion dans le cadre du projet de loi présenté en 2022 sous la forme de pôles territoriaux dénommés « France asile » qui, bien qu'étant moins ambitieux, regrouperaient au sein d'un guichet unique les services de la préfecture, de l'OFII et des agents de l'OFPRA, Avis consultatif du Conseil d'État sur une projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » Assemblée générale, séance du jeudi 26 janvier 2023 <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-pour-controller-l-immigration-ameliorer-l-integration>

Il peut exister, d'une part, une « charge mentale » liée à l'accueil de personnes ayant fui des conditions de vie difficiles ou extrêmes et vis-à-vis desquelles le propriétaire va chercher à « surinvestir » la situation en s'interrogeant sur le bien-être des personnes accueillies ou en participant de manière active à leur quotidien. D'autre part, pour les propriétaires l'engagement solidaire peut constituer une charge financière que ces derniers doivent intégrer dans leur budget, s'il y a mise à disposition d'un logement autonome. Certains hôtes ne mesurent pas facilement ce qu'implique cette dynamique, d'un point de vue économique mais aussi émotionnel ou psychologique (tout le monde n'étant pas préparé à échanger sur des sujets liés au trauma ou à l'extrême violence, par exemple). Ainsi, les candidats doivent pouvoir s'engager dans des conditions qui leur permettent de réaliser sereinement leur projet solidaire pour les hébergeurs et d'insertion pour les personnes hébergées.

### **b) Le caractère temporaire de l'engagement**

Le caractère volontaire de l'hébergement citoyen doit être accompagné par l'impératif de situer cet engagement dans une temporalité définie. L'hébergement doit avoir un début et doit avoir une fin. Ce principe est essentiel à plus d'un titre.

D'une part, il sécurise le propriétaire ou l'hébergeur qui définit précisément la durée de son engagement au regard des contraintes qui lui sont propres (capacité à accepter une tierce personne chez soi sur le moyen ou long terme, choix de s'inscrire dans un schéma de rotation courte avec d'autres hébergeurs ou plus longue, mise à disposition d'un bien dicté par des considérations familiales, économiques ou saisonnières, etc.). En outre, la définition d'un début et d'une fin de l'action permet de faciliter l'engagement de la personne dans le dispositif d'hébergement citoyen.

D'autre part, l'encadrement temporel apparaît comme un élément de stabilité également pour les personnes hébergées. Elles disposent, sauf cas de mésentente manifeste, d'une vision sur la durée de l'hébergement qui leur permet, par conséquent, de calibrer les actions qu'elles doivent mettre en œuvre au quotidien pour construire leur parcours.

Enfin, la définition du cadre temporel doit nécessairement comprendre la question de la sortie de l'hébergement citoyen et de sa continuité ailleurs. Ce paramètre est crucial car il sécurise les personnes et les parcours. Hébergeurs et hébergés doivent être assurés qu'une solution de continuité est prévue qu'il s'agisse d'un autre hébergement citoyen ou d'une solution de sortie vers le logement.



### c) Un hébergement nécessairement accompagné

L'hébergement citoyen comprend une autre dimension que le simple fait d'ouvrir sa porte et d'offrir le logis et le couvert. C'est un engagement qui a des répercussions sur la vie des personnes et doit à ce titre être accompagné.

Les personnes hébergées doivent bénéficier d'un accompagnement social adapté à leur situation qui va de l'autonomisation à l'intégration dans leur nouvelle vie. Cela nécessite de mobiliser des travailleurs sociaux qui soient en mesure de répondre aux questionnements et attentes et d'orienter les personnes concernées dans les multiples démarches qui jalonnent leur quotidien, répondre aux questionnements et attentes et d'orienter les personnes concernées dans les multiples démarches qui jalonnent leur quotidien.

Les hébergeurs doivent également être accompagnés. Le fait qu'ils soient considérés comme installés dans l'environnement social et culturel et qu'ils aient manifesté leur volonté d'accueillir ne signifie pas qu'ils peuvent faire l'économie d'un accompagnement adapté à leur situation. Ils ne connaissent et ne disposent, pour la grande majorité d'entre eux, ni des connaissances, ni des codes (y compris interculturels, bien spécifiques), ni des ressorts de l'action sociale et doivent à ce titre pouvoir s'appuyer sur un accompagnement solide.

Cet accompagnement peut porter sur leur propre positionnement en qualité d'accueillant. Cela peut concerner la juste distance à observer dans le rapport aux personnes accueillies, ou encore les modes de résolution des tensions ou conflits avec les personnes hébergées. Mais l'accompagnement des hébergeurs peut aussi concerner les rapports à entretenir avec leur environnement social, voire le voisinage. Les hébergeurs n'ont pas toujours les clés pour répondre à des situations parfois délicates qui découlent de leur engagement.

Sans accompagnement social adapté aux personnes, l'expérience de l'hébergement citoyen peut s'avérer négative pour tous les acteurs en présence. Elle peut transformer un élan de générosité en rejet durable du dispositif voire des personnes qui en bénéficient. Sans visites régulières des travailleurs sociaux, analyses fines de profils des familles en amont, sans canaux de suivi confidentiels auprès des associations, y compris de recueils de signalements des abus et de l'exploitation sexuelle, les risques de protection pourraient être négligés ou passer inaperçus. Cela illustre à quel point l'enjeu de l'accompagnement est grand et doit être pris en considération à sa juste mesure et avec les moyens appropriés pour toutes les parties prenantes.

### d) La dimension territoriale de l'hébergement

L'accueil et l'accompagnement diffèrent selon que l'on se trouve à Nice, à Strasbourg, à Bayonne, à Lille ou à Rouen. Chaque territoire présente des spécificités culturelles, sociales et économiques qui imposent de reconnaître et de prendre en considération la dimension territoriale de l'hébergement citoyen. Cette approche territoriale comporte deux dimensions principales.

La première concerne la prise en compte des acteurs en présence. L'hébergement citoyen ne peut se résumer à une relation privilégiée entre l'État (la préfecture) et une association référente. Cette relation doit être plus large et impliquer les collectivités locales (villes et intercommunalités). Ces dernières ont une connaissance approfondie du contexte local, des relations privilégiées avec les acteurs locaux et des moyens matériels et humains qu'elles peuvent mobiliser et mettre à disposition des différents acteurs pour faciliter la mise en œuvre de la politique publique.

La deuxième dimension concerne la participation des collectivités locales à l'hébergement citoyen en vue notamment d'étendre le dispositif au-delà des métropoles et grands centres urbains. Dans le cadre de la crise ukrainienne, l'essentiel des démarches administratives était concentré dans les préfectures de département. Cela obligeait hébergés et hébergeurs à organiser, parfois avec de grandes difficultés, des solutions de transport vers les villes centres. L'intégration des collectivités et de leurs services administratifs dans la construction de l'hébergement citoyen offre l'opportunité de décentraliser une série non négligeable de démarches (enregistrements, déclarations, contrôles etc) sur un maillage territorial plus large et au plus proche des lieux de vie des personnes.

Concrètement, deux schémas peuvent être expérimentés. Le schéma en étoile sur la base duquel les communes et leurs services d'action sociale, lorsqu'ils existent, constituent un point d'entrée et d'accompagnement de l'hébergement citoyen. Les services communaux auraient pour mission de réceptionner les offres d'hébergement citoyen, de les contrôler et de les qualifier. Ils constitueraient par ailleurs le guichet pour la réalisation des démarches administratives et l'ouverture des droits. Selon ce schéma les communes se situeraient à l'interface entre les hébergeurs, les personnes à héberger et les services de l'État (la préfecture de département).

L'autre schéma reposerait quant à lui sur les intercommunalités<sup>71</sup>. Il s'agirait ici d'organiser au niveau du groupement de communes les modalités relatives à l'hébergement citoyen en lien avec les services de l'État. Ce schéma reposerait alors davantage sur une logique de cercles à l'intérieur desquels les procédures d'inscription et d'enregistrement, de contrôles et de délivrance des droits et services seraient organisés.

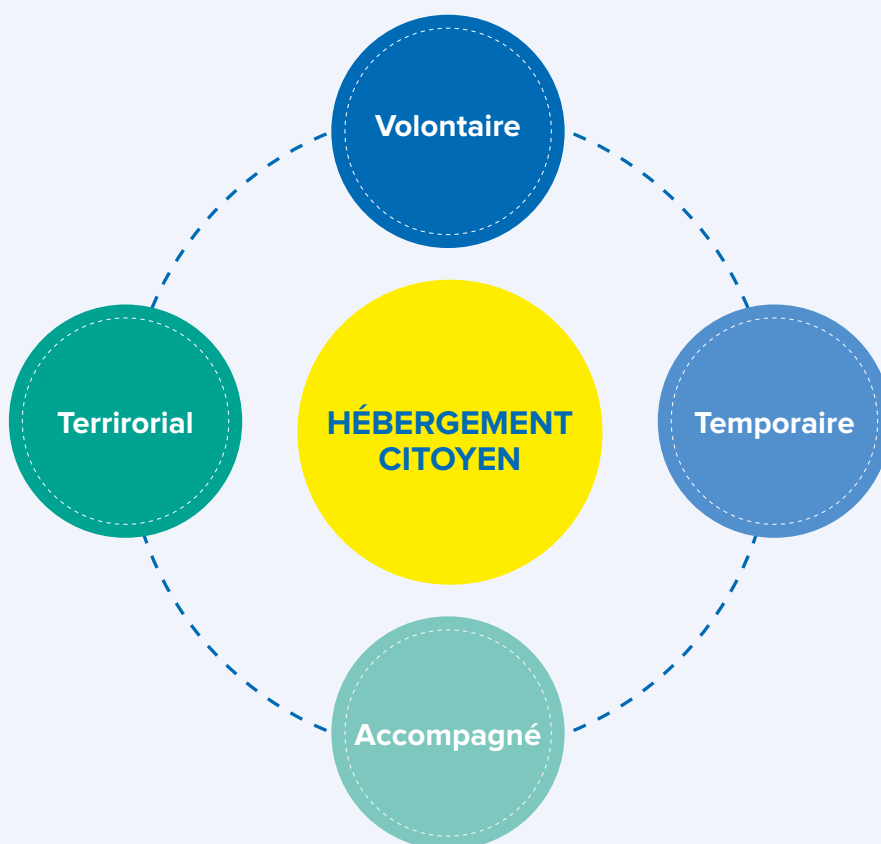
L'avantage du système en cercles résulte de la disponibilité à l'échelle de l'intercommunalité d'un nombre élargi de services à destination des réfugiés et demandeurs d'asile. En effet, c'est souvent à l'échelle intercommunale que les services d'éducation et de transport, les équipements sportifs et culturels, les opportunités d'emplois et de formation peuvent se trouver. C'est aussi dans une logique intercommunale, de villages à villages, que les solidarités peuvent se construire dans la durée.

Enfin, il importe de noter que la participation de tous les acteurs postule également une approche élargie des acteurs associatifs et des collectifs.

Il existe dans les villes et les zones rurales une variété d'actions citoyennes qui peuvent être opportunément réunies sous le parapluie de l'hébergement citoyen. Cela pourrait, dans certains cas, permettre de gagner en densité de solidarité, en multipliant le nombre d'acteurs, mais aussi en compétences. En effet, certaines associations peuvent disposer d'une connaissance plus fine de l'hébergement et de l'accompagnement citoyen que des acteurs plus institués. Cela renverrait par ailleurs un signal bienvenu de reconnaissance et de confiance dans l'action citoyenne.

L'ancrage de l'hébergement citoyen dans une approche territoriale plus marquée assurerait l'adaptation d'un dispositif prenant en compte et pouvant s'adapter aux réalités et spécificités du terrain dans ses dimensions administratives, géographiques, culturelles et sociales. Si cela requiert une organisation et une coordination plus complexes, une telle approche tendrait à garantir une plus grande proximité dont les effets positifs seraient manifestes en termes d'accessibilité, de fluidité et de confiance entre les acteurs.

## Les principes structurant de l'hébergement citoyen



71. Également appelés établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

## 2. Une approche globale et systémique du dispositif

Les principes de l'hébergement citoyen posés, il importe d'identifier les dynamiques de fonctionnement de celui-ci. Cette approche revient à considérer le dispositif dans une approche systémique prenant en considération l'entrée du système **(a)** et la sortie du système **(b)**.

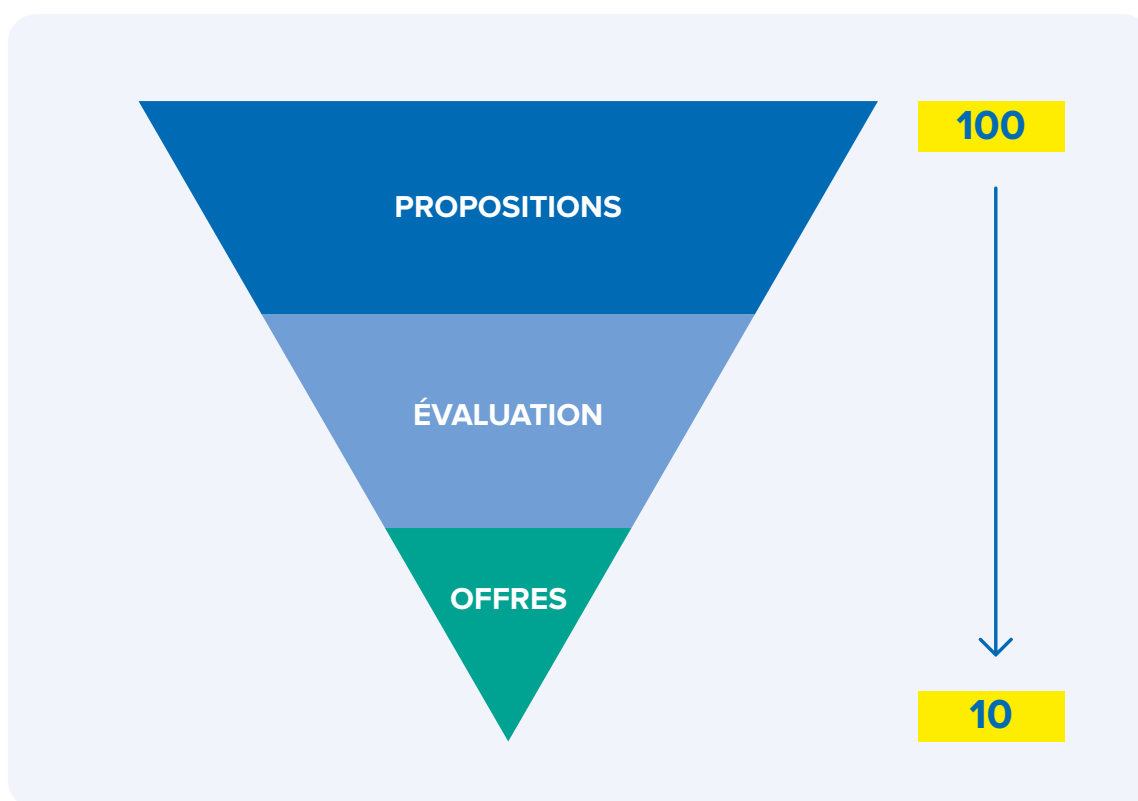
### a) Dimensionner l'entrée dans le dispositif

L'entrée dans le dispositif commande de pouvoir mobiliser une masse critique d'hébergeurs et d'hébergements. Si la crise ukrainienne a fait émerger une offre spontanée, rien n'indique que cette mobilisation sans précédent se répète à l'avenir. Aussi, il conviendrait d'anticiper et de construire une ressource de personnes désirant s'engager et de biens pouvant être mis à disposition.

Il revient à l'État, au premier chef, de préparer et de dimensionner l'entrée du système à la hauteur des besoins ou à défaut des objectifs. S'il est possible d'envisager de solliciter les personnes qui ont spontanément manifesté leur soutien aux réfugiés ukrainiens, cette offre pourrait s'avérer insuffisante. En effet, les chiffres bruts diffusés par les autorités ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins<sup>72</sup>.

Il est possible aussi que le nombre d'offres formulées à l'avenir puisse ne pas atteindre le même niveau que celui de 2022. Certains hébergeurs ont possiblement expérimenté l'hébergement citoyen et ne souhaiteraient pas y revenir. D'autres ont abandonné leur projet de solidarité citoyenne faute d'avoir été sollicités en temps et en heure ou après réflexion sur les contraintes que cet engagement pouvait engendrer dans leur quotidien.

Enfin, il importe de garder à l'esprit que l'évaluation réalisée par l'État, ou une association mandatée, de la qualité du logement pour accueillir une ou plusieurs personnes et du projet des hébergeurs aboutit à ne retenir qu'un nombre limité d'offres. L'étude a démontré<sup>73</sup> que le delta entre offres formulées et offres retenues correspond *grosso modo* à un rapport de 1 à 10. Ainsi, pour 100 propositions d'hébergement présentées, environ 10 seront retenues après évaluation de leur compatibilité avec le projet d'hébergement citoyen.



<sup>72</sup>. Si l'on prend en considération les 40 000 propositions d'hébergement formulées au moment de la guerre en Ukraine, elles ne seraient pas suffisantes pour héberger les demandeurs d'asile qui n'ont pas eu accès au dispositif national d'accueil et les réfugiés qui y résident encore ou qui sont à la rue.

<sup>73</sup>. Voir supra, chapitre 2 page 46.



En conséquence, l'État, avec les collectivités et les acteurs associatifs, devra réussir à mobiliser un nombre potentiellement très important d'hébergeurs et de logements pour pouvoir initier un processus d'hébergement citoyen doté d'une voilure d'entrées suffisantes pour répondre aux objectifs.

Ce dimensionnement de l'entrée du système devra par ailleurs comprendre une surface géographique large pour constituer une réserve dans diverses zones du territoire y compris dans les zones éloignées des grands centres métropolitains.

### **b) Consolider la sortie du dispositif**

La sortie du dispositif implique quant à elle de prendre en compte d'autres ressorts. Le premier concerne l'assurance que la personne puisse être orientée vers le logement. Cette sortie vers le logement implique que les pouvoirs publics aient en amont prévu des dispositifs capables de les accueillir.

Le deuxième ressort tient à la capacité de fidéliser les hébergeurs. Ici, l'enjeu est de construire et de structurer un système de manière telle que les personnes qui s'y sont engagées soient prêtes à s'engager de nouveau dans l'hébergement citoyen. Cela requiert d'étalonner le fonctionnement de l'hébergement sur un haut degré d'accompagnement et d'attention aux hébergeurs. L'expérience vécue doit, au-delà des difficultés rencontrées, rester une expérience positive que l'on souhaite réitérer. Le facteur temps (temps minimum-plancher, temps maximum-plafond, qui ne devrait pas être trop élevé) est, en ce sens, primordial.

**APPRÉHENDER LE SYSTÈME DE MANIÈRE GLOBALE INVITE À MODÉLISER UN DISPOSITIF QUI FONCTIONNE DE MANIÈRE DYNAMIQUE, À L'ENTRÉE ET À LA SORTIE, QUI SOIT DIMENSIONNÉ À LA HAUTEUR DES ENJEUX, QUI S'INSCRIVE DANS LE TEMPS ET QUI PUISSE S'ADAPTER AUX BESOINS.**



### 3. Quel hébergement citoyen pour quel parcours ?

Inscrire l'hébergement citoyen dans le contexte d'une politique publique impose, d'une part, de reconnaître cette forme de participation citoyenne comme un outil de la politique publique et, d'autre part, de l'inscrire dans la logique de parcours, en amont ou en aval. Selon les options arrêtées, le public concerné sera différent. Positionné en amont, l'hébergement citoyen pourrait concerner plus spécifiquement les demandeurs d'asile **(a)** alors qu'en aval, ce seront davantage les réfugiés ou bénéficiaires de la protection internationale qui en seraient destinataires **(b)**. Cela étant dit, les options ne sont pas fermées et l'hébergement citoyen peut constituer une solution modulable à adapter à d'autres fins **(c)**.

#### a) En amont du parcours : un dispositif déployé pour les demandeurs d'asile

Près d'un demandeur d'asile sur deux n'a pas accès au dispositif national d'accueil. Si certains arrivent à trouver des solutions, par eux-mêmes ou via les réseaux familiaux ou amicaux, de nombreux candidats réfugiés continuent à vivre à la rue ou dans des squats. Face à la carence de places disponibles dans le DNA, l'hébergement citoyen peut constituer une solution temporaire.

En pratique, de nombreux acteurs ont déjà développé des dispositifs d'hébergement solidaire pour des demandeurs d'asile. C'est notamment le cas de JRS France<sup>74</sup> qui héberge dans son réseau principalement des hommes seuls, demandeurs d'asile, qui n'ont pas ou n'ont plus accès au dispositif national d'accueil.

Sur le principe, et compte tenu du sous-dimensionnement chronique des solutions d'hébergement pour les demandeurs d'asile, l'État pourrait décider de déployer des solutions d'hébergement citoyen en direction de ces publics selon différents types de modèles :

→ Rotations de 6 semaines chez l'habitant dans un réseau constitué d'hébergeurs citoyens sur une période de 9 mois, à l'instar du modèle développé par JRS France.

→ Rotations bi ou trimestrielles chez l'habitant ou en logement autonome jusqu'à la prise en charge dans le dispositif national d'accueil, à l'instar de ce qui a été mis en place pour les réfugiés ukrainiens, ou

→ Hébergement chez l'habitant pour une période de plusieurs mois jusqu'à obtention d'une sortie dans le dispositif dédié, comme cela se pratique chez SINGA<sup>75</sup>.

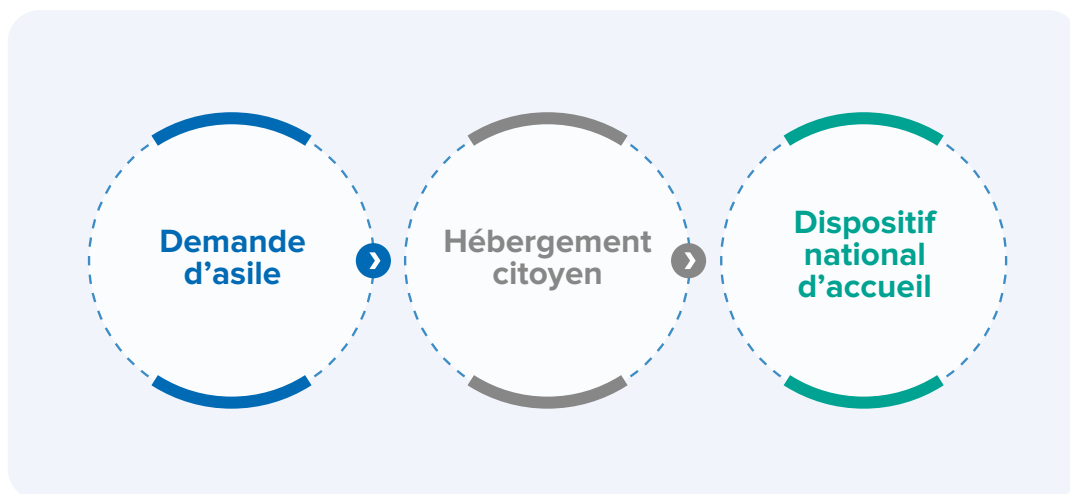
**QUEL QUE SOIT LE MODÈLE CHOISI, OFFRIR LES SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT CITOYEN EN AMONT DU PARCOURS PERMETTRAIT AUX DEMANDEURS D'ASILE DE SORTIR DE LA PRÉCARITÉ ET D'ACCÉDER À UNE SOLUTION D'HÉBERGEMENT AVANT DE POUVOIR RÉINTÉGRER LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL DANS LEQUEL ILS AURAIENT DÛ ÊTRE ACCUEILIS.** Si cela doit permettre de garantir la satisfaction des besoins élémentaires (se loger, se nourrir, se vêtir), cette solution présente également l'intérêt d'offrir au demandeur de protection internationale un accompagnement social et quotidien déterminant tant du point de vue de l'équilibre sanitaire et social que du suivi de la demande d'asile.

« Je pense que grâce à l'hébergement citoyen tu n'es pas tout seul dans un pays étranger. Quand tu arrives dans un pays que tu ne connais pas, il est important de pouvoir discuter avec quelqu'un, de ne pas se sentir seul au monde. »

Elena

74. <https://www.jrsfrance.org>

75. <https://singafrance.com>



### b) En aval du parcours : un dispositif déployé pour les réfugiés

La deuxième option qui s'offre à l'État serait de construire un modèle dans lequel l'hébergement citoyen se situerait dans la période qui suit la reconnaissance de la protection internationale. Normalement, les réfugiés peuvent accéder au logement – notamment social – et doivent par conséquent quitter l'hébergement dont ils ont pu bénéficier en qualité de demandeurs d'asile. Cependant, ce schéma théorique est aujourd'hui grippé puisque 15% du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile est occupé par des personnes qui ont obtenu le statut de réfugié mais qui ne peuvent ou ne veulent en sortir parce qu'elles n'ont pas de solutions de logement.

En pratique, l'hébergement citoyen permettrait de faire sortir une partie, tout au moins, des réfugiés des dispositifs d'accueil et d'organiser un hébergement et un accompagnement temporaire en attente d'une solution de sortie vers un logement pérenne. Au niveau national, l'association SINGA a développé ces solutions au travers de programmes qui mettent en contact des familles accueillantes et des réfugiés. Ces derniers sont hébergés chez l'habitant pendant plusieurs mois jusqu'à ce qu'une solution de sortie pérenne soit proposée dans le parc social ou le parc privé en fonction des disponibilités et/ou des capacités financières du réfugié.

Ce dispositif de premier accueil ou de période de "césure"/ transition a été éprouvé et a montré sa capacité à répondre à plusieurs défis posés par la sortie des dispositifs d'accueil. D'une part, il permet de libérer des places pour les demandeurs d'asile. D'autre part, il assure un lien social entre hébergeurs et réfugiés qui peut s'avérer important notamment dans la compréhension et la réalisation de démarches liées à l'intégration des réfugiés dans la société.

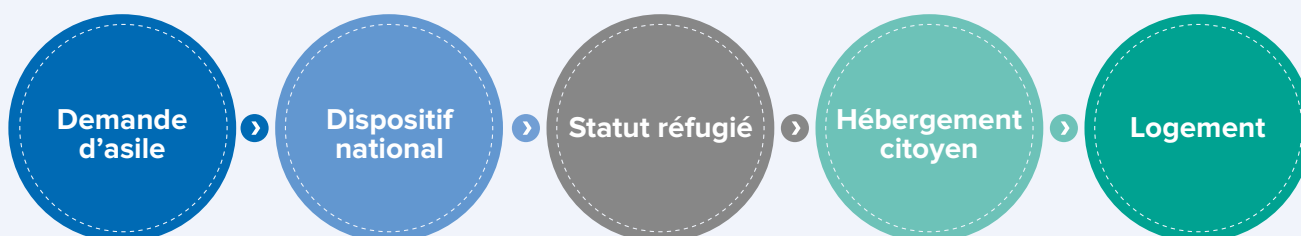
Cette formule ne doit en revanche pas exonérer l'État de la mise en place de mesures en matière d'accompagnement social des réfugiés mais aussi des hébergés. Si l'accompagnement des réfugiés peut être lié au déploiement de la plateforme d'accompagnement des réfugiés AGIR nouvellement développée par l'État, une attention spécifique doit être portée sur l'accompagnement des hébergeurs et de leur famille, ce qui serait en ligne avec les standards internationaux promus par le HCR de soutenir les communautés et familles d'accueil.

76. Le programme AGIR est un programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés vers l'emploi et le logement. Il consiste en un guichet unique départemental de l'intégration des réfugiés visant à assurer un parcours d'intégration sans rupture aux réfugiés. Cet accompagnement est proposé pendant 24 mois maximum et permet à chacun de faciliter l'accès aux droits (droit au séjour, prestations sociales et familiales, accès à la santé, notamment mentale, soutien à la parentalité, accès à un compte bancaire, échange de permis de conduire, ...), d'être accompagné vers le logement adapté à sa situation personnelle et familiale, et vers l'emploi et la formation. Plus d'informations disponibles sur le site internet du ministère de l'Intérieur français : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Integration-et-Acces-a-la-nationalite/AGIR-pour-l-emploi-et-le-logement-des-personnes-refugiees>

## PLUSIEURS ÉLÉMENTS POURRAIENT INCITER L'ÉTAT À INSCRIRE LE DÉVELOPPEMENT DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN EN AVAL DU PARCOURS D'EXIL.

Tout d'abord, parce que ce dispositif concerne des personnes dont le statut de protection a été reconnu et qui ont une perspective d'installation durable sur le territoire français, à la différence des demandeurs d'asile dont le séjour dépend de l'évaluation positive de leur demande d'asile. Ensuite, dans la perspective de tensions importantes sur le marché de l'immobilier et vis-à-vis desquelles l'hébergement citoyen pourrait constituer une réponse temporaire dans l'attente d'un logement pérenne. Enfin, parce que l'État a déployé un nouveau programme d'accompagnement des réfugiés (AGIR) qui pourrait s'articuler avec des solutions d'hébergement citoyen.

### Un dispositif déployé pour les réfugiés



### c) Un dispositif adaptable à d'autres situations

A côté des options permettant de mobiliser l'hébergement citoyen dans le cadre des parcours des demandeurs d'asile et des réfugiés, cette opportunité pourrait également être largement mobilisée dans le cadre du développement des voies complémentaires et légales d'accès et notamment des couloirs humanitaires tels que ceux portés par plusieurs acteurs tels que la Fédération d'Entraide Protestante et la Communauté Sant'Egidio. Ces couloirs humanitaires permettent de faire venir légalement en France, ou dans d'autres pays européens, et depuis un premier pays d'accueil des personnes dont le besoin de protection internationale est avéré.

L'hébergement citoyen pourrait également se développer dans le cadre des programmes de mobilité universitaire à destination des étudiants réfugiés dans un premier pays

d'accueil comme le programme UNIV'R développé en France par le HCR, l'Agence Universitaire de la Francophonie, au soutien du Ministère de l'Enseignement Supérieur, du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de l'intérieur. L'hébergement citoyen trouve ainsi une source d'inspiration dans les nombreux programmes de parrainages privés qui ont été structurés notamment au Canada<sup>77</sup> et en Europe<sup>78</sup>.

Sur un autre terrain, l'hébergement citoyen pourrait également s'inscrire dans la construction d'un dispositif mobilisable dans des situations de crise (catastrophe naturelle, feu de forêt, inondation, séisme, etc.). L'État pourrait tirer les enseignements de la crise ukrainienne et structurer une réponse adaptée aux situations de crises en constituant des réserves de citoyens qui pourraient s'engager à héberger et accompagner des personnes dans le besoin pour des périodes plus ou moins longues.

77. Le programme Community Sponsors : <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/help-outside-canada/private-sponsorship-program/community-sponsors.html>

Le programme Interim Housing Assistance : <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/program-terms-conditions/interim-housing-assistance.html>

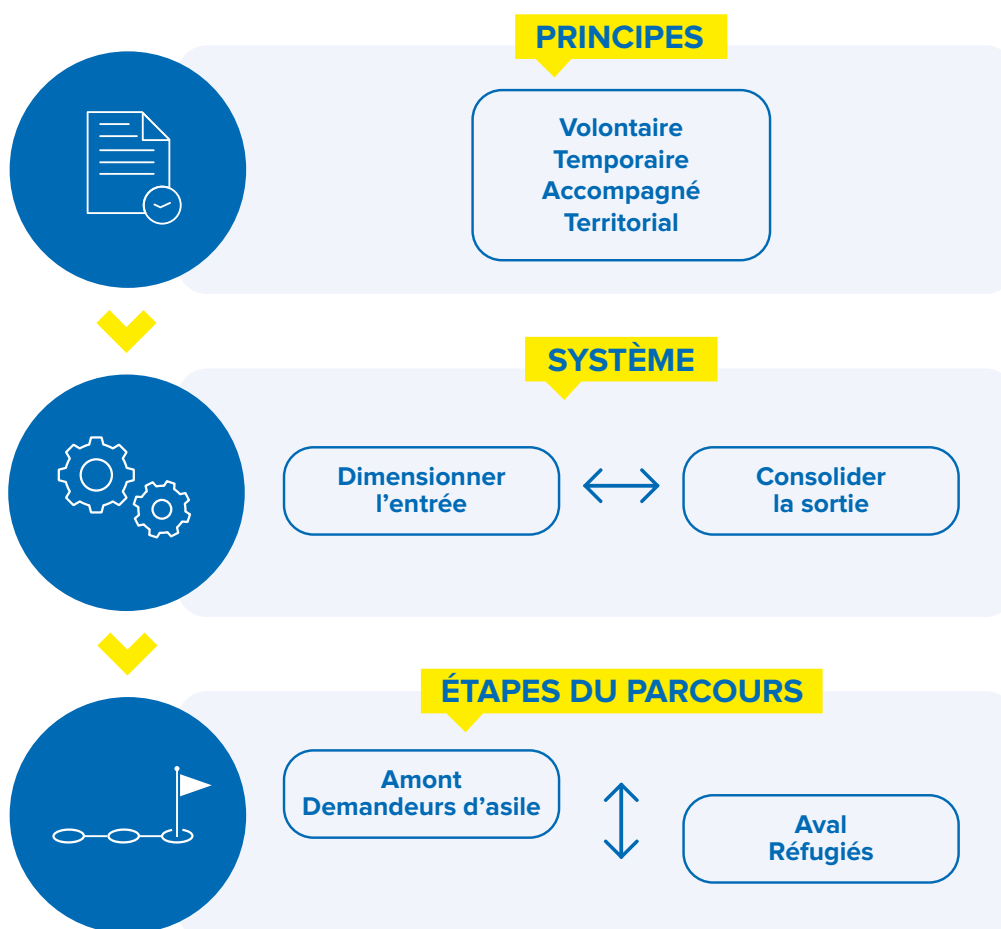
L'initiative Refugee Housing : <https://refugeehousing.ca/>

78. Solidarity and housing : Supporting Safe Homes - Considerations, key principles and practices – Programmes d'hébergement citoyen en : Croatie, France, Espagne, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Luxembourg, Autriche, Slovaquie, Irlande, Lituanie, Lettonie. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Safe%2520homes%2520guidance\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Safe%2520homes%2520guidance_en.pdf) Pages 5 et 6.

En tout état de cause, l'hypothèse d'inscrire l'hébergement citoyen comme un outil au service des situations d'urgence humanitaire aurait pour effet, d'une part, d'inviter l'État à structurer en amont une réponse et une méthode de gestion de crise dans le cadre d'un *Contingency Planning* et, d'autre part, de constituer un groupe de citoyens prêt à agir et à accompagner les populations.

## L'INSCRIPTION DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN DANS UNE POLITIQUE PUBLIQUE INVITE À INTERROGER LE CONTEXTE ET LES ÉTAPES DANS LESQUELS CE DISPOSITIF PEUT ET DOIT S'INTÉGRER. LA RÉFLEXION DOIT NÉCESSAIREMENT PORTER SUR :

- ▶ La définition en amont des principes qui structurent le fonctionnement de l'hébergement citoyen ;
- ▶ L'élaboration systémique du dispositif prenant en compte la nécessité, d'une part, de dimensionner l'entrée dans le dispositif pour disposer d'une offre suffisante de solutions et, d'autre part, de consolider la sortie du dispositif pour orienter les personnes vers le logement ;
- ▶ L'identification des étapes du parcours d'exil et donc des publics concernés à savoir les demandeurs d'asile en amont ou les réfugiés en aval du parcours.



Ce cadre est un préalable à la définition des actions et mesures qui doivent être mises en œuvre pour opérationnaliser le modèle.

## II. OPÉRATIONNALISER LE MODÈLE

Le fondement, les principes et le cadre d'action posés, il convient d'identifier les actions et mesures qui peuvent ou doivent être mises en œuvre pour rendre opérationnel le modèle d'hébergement citoyen. Schématiquement, cette approche prend en considération l'entrée **(A)** et le séjour **(B)** dans l'hébergement citoyen et la sortie de ce dernier **(C)**.

### A. Modalités d'entrée dans l'hébergement citoyen



Afin de développer une offre qui permette de positionner l'hébergement citoyen comme un outil de politique publique, un travail préalable de mobilisation et de structuration des ressources est nécessaire **(1)**. Une fois cette ressource constituée, plusieurs points relatifs à la méthodologie portant sur l'entrée effective dans l'hébergement citoyen doivent également être pris en compte **(2)**.

### 1. Mobiliser, structurer et former les communautés d'hébergeurs

L'hébergement citoyen implique de mobiliser avant toute chose des hébergeurs susceptibles d'ouvrir leur logis ou de prêter un logement autonome à un demandeur d'asile, un réfugié ou toute autre personne se retrouvant dans une situation d'urgence. Ce recrutement ne peut se fonder sur la seule solidarité et la générosité spontanée des personnes : il faut la solliciter et accompagner le mouvement pour passer de l'intention d'aider à l'aide, dans toutes ses dimensions, à proprement parler.

Si les réseaux associatifs constituent à cet égard un point d'appui important, ils ne sont pas toujours bien identifiés par les personnes qui formulent pour la première fois le souhait d'apporter leur concours.

Aussi, et à défaut de bien connaître « l'écosystème de la solidarité », l'orientation par les réseaux ou internet est souvent nécessaire.

Parallèlement, la constitution d'une communauté d'hébergeurs citoyens suffisante pour initier et entretenir le recours à cette solidarité impose de rendre publiques les options. Une campagne d'information (nationale et régionale) présentant l'hébergement citoyen dans son fonctionnement ainsi que dans ses apports tant du point de vue des acteurs (hébergés, hébergeurs et associations) que de la politique publique pourrait atteindre cet objectif. Cette publicité doit être portée par les pouvoirs publics car ces derniers représentent pour nombre d'hébergeurs potentiels un gage de confiance déterminant.

Cette campagne pourrait être appuyée par des relais d'informations (numéros de téléphone ; site internet ; points info ; réunions ; brochure ; flyers, etc.) permettant de disposer d'une information approfondie et structurée sur les ressorts et principes de l'hébergement citoyen<sup>80</sup>.

A l'issue de cette phase de publicité et d'information, il doit être proposé aux hébergeurs citoyens intéressés de suivre une formation spécifique. Si la formation doit rappeler les principes structurants de l'hébergement citoyen (son caractère volontaire, temporaire, accompagné), elle doit aussi informer les hébergeurs sur les tenants et aboutissants de l'engagement citoyen. Cela concerne tout autant les aspects positifs de cette démarche, pour soi et les autres, mais également les difficultés ou lourdeurs qu'elle peut engendrer au quotidien ou sur le moyen voire long terme. La formation doit également rappeler le fonctionnement de l'hébergement citoyen qui est un dispositif accompagné par l'État avec le concours de professionnels du champ social, pour l'accompagnement des personnes engagées.

Enfin, la formation doit aborder les sauvegardes préventives nécessaires et notamment celles relatives à la prévention des risques en matière d'exploitation sexuelle et de traite des êtres humains, mais aussi sur la procédure d'asile en France.

Elle peut également être mise à profit pour fournir des informations sur les risques d'exploitation sexuelle ou de traite des êtres humains que les personnes en situation d'exil peuvent avoir subies.

Ces formations devraient notamment avoir pour but, d'une part, de permettre aux futurs hébergeurs de pouvoir déceler des signes d'exploitation ou de traite actuels ou passés<sup>81</sup> et, d'autre part, de connaître la procédure à observer pour contacter les services compétents. L'intégration de ce type d'information dans la formation constituerait une plus-value importante pour lutter contre ces violences.

Les associations locales spécialisées dans l'hébergement citoyen ou référencées par l'État doivent jouer un rôle central. Leur expérience, tout autant que leur connaissance du réseau et des spécificités du territoire, doivent servir à construire, en lien avec l'État, le contenu et le déroulé de la formation. L'intégration des associations locales dans le schéma de formation et d'accompagnement constitue un élément essentiel du principe de territorialité qui doit accompagner la mise en place et le développement de l'hébergement citoyen. La proximité des acteurs et leur disponibilité contribuent à construire et à renforcer la confiance.

Ces formations ont été initiées en France par le HCR et la MIPROF<sup>82</sup> ainsi que la DIHAL dans le cadre d'un groupe de travail établi en réponse à la crise ukrainienne. Des flyers et livrets d'information à destination des adultes et enfants non accompagnés ont été élaborés par l'ensemble des acteurs associatifs et institutionnels, traduits par la suite dans sept langues et diffusés à travers les préfetures et les réseaux associatifs.

## **LA MOBILISATION D'HÉBERGEURS CITOYENS EST UNE ÉTAPE QUI SE CONSTRUIT MÉTHODIQUEMENT ET NE SAURAIT REPOSER SUR LA SIMPLE MANIFESTATION DE VOLONTÉ DES INDIVIDUS. ELLE DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE DE SA FORMULATION (JE SOUHAITE ACCUEILLIR) À SA MISE EN ŒUVRE (J'ACCUEILLE). CELA NÉCESSITE DE :**

- ▶ Réaliser une campagne d'information pour promouvoir l'hébergement citoyen
- ▶ Situer l'État au cœur de cette démarche pour créer un climat de confiance
- ▶ Développer des sessions de formation des candidats aux principes et réalités de l'hébergement citoyen à l'aide de médiateurs culturels
- ▶ S'appuyer sur le réseau des associations et acteurs locaux pour garantir la prise en compte des spécificités du territoire
- ▶ Intégrer une information solide liée aux risques d'exploitation sexuelle et de traite des êtres humains pour prévenir, identifier et alerter les services compétents.

<sup>80</sup>. Voir par exemple le développement du programme Nest (Neustart im Team) développé par le gouvernement allemand dont l'objectif est de mettre à disposition des places d'accueil supplémentaires pour des réfugiés particulièrement vulnérables grâce au soutien de la société civile. Ce programme vise également à favoriser l'adhésion fondamentale à l'accueil dans la société. Pour une description rapide voir notamment <https://www.bamf.de/FR/Themen/Asyl/Fluechtlingsschutz/ResettlementRelocation/Resettlement/resettlement-node.html>

<sup>81</sup>. Voir notamment le protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

Il importe d'apporter une réponse et un accompagnement rapides après qu'un candidat à l'hébergement citoyen a manifesté son souhait d'y participer. La motivation à accueillir une personne ou un groupe de personnes décroît rapidement.

Ainsi, plus la réponse sera tardive, plus grand sera le risque d'abandon du projet d'hébergement citoyen et plus difficile sera la constitution d'un vivier important d'hébergeurs.

## 2. Organiser l'entrée dans le dispositif

**A**près avoir constitué un vivier comportant un nombre significatif d'hébergeurs souhaitant accueillir ou mettre un bien à disposition, la politique publique devrait ensuite inclure une démarche pour organiser l'entrée des personnes dans l'hébergement citoyen. Cette dernière comprend une phase en amont, qui porte sur la validation des biens proposés **(a)**, sur l'information des personnes et la médiation interculturelle **(b)**, et une phase en aval, qui concerne l'appariement des personnes **(c)**.

### a) La validation de l'offre d'hébergement

En complément de la vérification de la motivation de l'hébergeur et de ses intentions, il appartient aux acteurs impliqués dans la démarche, le plus fréquemment l'association référente, de contrôler si la solution proposée correspond aux besoins.

Pour les offres de cohabitation, c'est-à-dire la mise à disposition d'un espace dans l'habitation principale de l'hébergeur, des critères de sélection rigoureux doivent être observés. Il s'agit généralement de la mise à disposition d'un espace privatif meublé, à savoir une chambre individuelle dotée d'un verrou pour respecter l'intimité et la sécurité de la personne accueillie. La personne hébergée doit également pouvoir utiliser les pièces et équipements nécessaires à ses besoins quotidiens. La situation géographique du bien doit par ailleurs garantir son accessibilité notamment en transports en commun et éviter l'isolement.

Pour les propositions de logements autonomes, voire de dépendances, il importe que le bien soit dans un état d'usage et de salubrité propre à accueillir une personne ou une famille. Par ailleurs, le lieu doit être meublé pour y vivre de manière décente et confortable. En ce qui concerne les dépendances, des considérations tenant au respect de l'indépendance et de l'intimité doivent être prise en considération.

Ces vérifications doivent être effectuées en parallèle ou en continuité des démarches visant à mobiliser des hébergeurs citoyens. Elles sont essentielles car elles permettent de valider l'intention bienveillante des hébergeurs, de qualifier ou disqualifier une proposition et, enfin de constituer une réserve de biens aux fins de mise à disposition rapide.

### b) L'information et la médiation interculturelle

En fonction du modèle choisi par l'État (hébergement citoyen pour les demandeurs d'asile ou hébergement citoyen pour les réfugiés), l'information sera délivrée différemment. Selon le HCR, l'accès à l'information est un élément central dans la mesure où elle doit permettre aux personnes de faire des choix libres et informés sur leur avenir<sup>83</sup>.

Pour les demandeurs d'asile, la proposition d'orientation vers une solution d'hébergement citoyen devra intervenir au moment de l'enregistrement de la demande d'asile ou rapidement après. La législation prévoit que les conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs d'asile, qui comprend notamment l'hébergement, doivent être proposées quelques jours après cet enregistrement. Ainsi, faute de bénéficier d'une place dans le dispositif national d'accueil ou par choix, il serait alors possible de proposer une solution d'hébergement citoyen à cette étape du parcours, pour une proportion non négligeable de personnes sans option.

Compte tenu de la situation du demandeur d'asile, qui vient d'arriver en France et d'y déposer une demande de protection, cette proposition d'orientation vers l'hébergement citoyen doit être formulée dans les meilleurs délais et de manière suffisamment compréhensible pour que l'intéressé puisse pleinement saisir l'objet de cette proposition et faire un choix éclairé.

Dans ce cas de figure, et compte tenu de l'incidence que peut avoir l'hébergement citoyen dans le quotidien des personnes, il est recommandé d'avoir recours à la médiation culturelle.

82. Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains.



En effet, l'échange d'informations entre personnes provenant d'un même pays ou d'une même région est beaucoup plus efficace qu'une information délivrée par un agent administratif ou un travailleur social du pays d'arrivée, aussi précise soit-elle. Une personne qui partage la même origine, le même langage, les mêmes référents culturels ou religieux et de manière générale les mêmes codes, sera davantage écoutée. Aussi, pour assurer une bonne compréhension de la situation et de ses incidences, il est déterminant d'avoir recours à la médiation culturelle, mécanisme fortement promu par le HCR.

Cette dernière a été d'une très grande aide et efficacité dans le cadre de l'accueil et de l'accompagnement des réfugiés ukrainiens. La réplication de cette expérience positive serait une plus-value considérable pour promouvoir et favoriser l'hébergement citoyen pour les demandeurs d'asile ou les personnes étrangères sans solution d'hébergement.

Le cas des réfugiés appelle quant à lui une approche différente puisque les personnes ont déjà séjourné sur le territoire français. Lorsqu'elles ont été prises en charge dans le dispositif national d'accueil, l'information relative à une sortie vers l'hébergement citoyen peut être construite dans le cadre de l'accompagnement social délivré au sein de la structure d'accueil.

En revanche, lorsque la personne qui obtient la protection internationale n'a pas été hébergée et accompagnée dans une structure dédiée, et a parfois connu des situations de rupture d'hébergement et d'accompagnement, il peut être nécessaire de préparer cette orientation en amont et avec le concours de la médiation culturelle. C'est au cas par cas et selon les circonstances que cette option peut se décider.

La poursuite du parcours en France dans le cadre de l'hébergement citoyen impose d'informer, de façon simplifiée, accessible, dans des formats et langues adaptées, les personnes pour qu'elles aient une compréhension aussi précise que possible de cette forme d'hébergement et des implications qu'elle comporte. Cette information est d'autant plus importante lorsque la solution proposée comporte une cohabitation chez l'habitant.

**LE RECOURS À LA MÉDIATION CULTURELLE DOIT S'INSCRIRE DANS CE CONTEXTE COMME UN ÉLÉMENT À PART ENTIÈRE DU PARCOURS, DAVANTAGE QUE COMME UNE OPTION. IL APPARAÎT ÊTRE UNE CONDITION DE SON SUCCÈS.**



©HCR/Corentin Fohlen

## c) L'appariement entre hébergés et hébergeurs

L'appariement est un moment charnière pour toutes les parties impliquées. C'est la rencontre entre la personne ou la famille hébergée avec la personne ou la famille qui accueille ou met un bien à disposition. Cette rencontre doit s'organiser sous l'orchestration de l'association accompagnatrice. L'appariement ne s'improvise pas. Il se construit, en amont, sur la base de principes et se décide, en aval, sur le fondement d'une méthode.

Les acteurs historiques de l'hébergement citoyen, et notamment JRS France, préconisent de ne jamais héberger des familles dans des familles. En effet, la charge de la cohabitation est telle pour les personnes concernées, accueillant et accueilli, que la présence d'un ou de plusieurs enfants pourrait ajouter une difficulté supplémentaire difficile à gérer sur le moyen, voire, le court terme.

Si bien que lorsque l'hébergement concerne des familles, il est recommandé de les orienter vers des logements autonomes ou des dépendances attenantes à la résidence des hébergeurs.

La cohabitation peut être envisagée mais à la condition que l'hébergement dispose de volumes suffisants assurant des espaces de jeu pour les enfants et garantissant le respect de l'intimité de la famille.

La typologie du type d'hébergement citoyen permet d'établir en amont une recommandation selon laquelle les personnes seules peuvent être hébergées dans le cadre d'une cohabitation alors que les familles devraient être orientées vers des logements autonomes ou des dépendances. Le respect de l'intimité, du bien-être et de l'intégrité physique et psychologique des personnes accueillies doit être pris en considération de manière systématique.

L'appariement reste l'étape essentielle de la rencontre entre des personnes qui ont accepté sans se connaître de partager un espace de vie. Il impose une méthodologie rigoureuse au terme de laquelle chaque partie aura la liberté de s'engager ou pas et doit respecter un mode opératoire en plusieurs étapes qui s'étend de la rencontre à la signature d'une convention tripartite, expression d'un engagement commun.

## LA MÉTHODE ÉTABLIE PAR JRS FRANCE MÉRITE D'ÊTRE REPRODUITE ICI COMME UN EXEMPLE PARTICULIÈREMENT PERTINENT À METTRE EN ŒUVRE :

- 1 Rencontre avec la famille pour discuter du projet d'hébergement citoyen
- 2 Visite du logement par l'association avec le propriétaire
- 3 Entretien entre l'accompagnateur et le propriétaire pour échanger sur le projet et la convention tripartite
- 4 Rencontre entre la famille hébergée et l'accompagnateur pour discuter du projet et de la convention tripartite
- 5 Visite du logement en présence de la famille, du propriétaire et de l'accompagnateur
- 6 Délai de réflexion de 24 heures pour toutes les parties
- 7 Organisation d'une deuxième visite pour valider les choix et signer la convention tripartite
- 8 Emménagement de la famille

Ces étapes sont importantes car elles prennent en compte différents éléments constitutifs de l'appariement en vue de l'hébergement citoyen à savoir :

- la vérification de la volonté de chaque partie de s'engager,
- la compatibilité des profils et des projets,
- l'évaluation de la qualité du logement et de son caractère adapté au projet,
- l'indispensable délai de réflexion avant de s'engager en signant une convention.

La multiplicité des étapes ne doit pas tromper. Selon l'association, la durée de cette phase d'appariement peut prendre entre 3 jours et une semaine ce qui ne constitue pas un délai déraisonnable compte tenu de l'enjeu. En revanche, cette phase requiert une attention approfondie car elle formalise l'engagement des acteurs et le séjour dans l'hébergement citoyen.

Par ailleurs, certaines personnes avec des besoins spécifiques pourraient ne pas être en situation de bénéficier de ce type de dispositifs, pour différents motifs. La prise en charge et l'orientation nécessaire des hébergés souffrant d'un handicap et/ou retraités/personnes âgées peuvent constituer un gros défi.

Les orientations vers l'hébergement citoyen de certains profils très vulnérables ne seront souvent pas adaptées pour ces personnes. Une analyse fine en amont devrait permettre de décider s'il convient de favoriser une sortie avec orientation vers des centres de santé et/ou Ephaad, par exemple.

## B. Le séjour en hébergement citoyen

Le séjour dans l'hébergement citoyen recèle une inconnue évidente qui dépend de la qualité de la relation quotidienne entre les hébergés et les hébergeurs, que ces derniers vivent en cohabitation ou dans le cadre de la mise à disposition temporaire d'un logement. Si de nombreux paramètres animent cette relation, il est néanmoins possible de poser des jalons pour cadrer la relation et prévenir les potentielles difficultés. Ces jalons portent sur la définition en amont de la durée de l'hébergement citoyen **(1)** et la mise en œuvre au cours de l'hébergement d'un d'accompagnement social adapté **(2)**.

### 1. Encadrer la durée du séjour

Encadrer la durée du séjour est un prérequis essentiel pour tous les acteurs : pour les hébergeurs qui définissent en amont la durée de leur engagement citoyen ; pour les personnes hébergées qui ont une vision claire de la période au cours de laquelle leur hébergement est assuré en un lieu déterminé ; pour les associations qui peuvent anticiper la fin de l'hébergement et assurer sa continuité. Dans la variété des solutions mises en œuvre en pratique **(a)**, il est toutefois possible de proposer un cadre temporel de référence **(b)** pour permettre aux acteurs d'organiser la prise en charge et sa continuité **(c)**.

#### a) Des séjours à durée variable

Les pratiques d'hébergements citoyens sont très diverses, en fonction des publics concernés et des acteurs impliqués. Il existe par conséquent différents modèles allant de l'hébergement citoyen d'urgence, déployé pour mettre les personnes à l'abri quelques jours, à l'hébergement citoyen de moyen ou long terme, destiné en particulier aux réfugiés, en passant par l'hébergement citoyen fondé sur une rotation de courte durée, développé notamment pour les demandeurs d'asile sans solution.

Du côté des personnes concernées, hébergeurs et hébergés, la durée de l'hébergement peut également être variable. Elle peut être de courte durée lorsque la cohabitation est, ou devient, exigeante en raison de la configuration des espaces de vie et/ou de l'installation, des comportements des intéressés mais également par choix de l'hébergeur qui ne souhaite pas s'engager trop longtemps.

Elle peut, à l'inverse, s'étendre sur un temps long par choix ou lorsque la relation entre les protagonistes se déroule sans difficultés ou plus spécifiquement dans les situations de mise à disposition de logements.

Dans la variété des solutions développées en pratique, trois grands modèles émergent. Celui développé par JRS France qui concerne des personnes isolées, souvent exclues du dispositif national d'accueil, hébergées chez l'habitant par rotation courtes (6 semaines) et pour une durée maximale totale de 9 mois. Celui développé par SINGA qui concerne plus spécifiquement les réfugiés hébergés chez l'habitant pour une période a minima d'une année jusqu'à la sortie de la personne vers une solution de logement.

Et, enfin, le modèle expérimenté durant la crise ukrainienne qui a concerné principalement des réfugiés hébergés chez l'habitant ou en logement autonome pour des périodes variables, allant de trois mois à plusieurs trimestres, dans la perspective d'accompagner ces personnes vers le logement.

## b) Un modèle temporel de référence

L'essentiel dans l'hébergement citoyen repose sur la capacité pour chaque acteur de pouvoir se projeter dans l'avenir : se projeter dans leur nouvelle vie à la faveur d'une période d'hébergement stabilisée pour les personnes accueillies, se projeter par rapport à l'étendue de l'engagement pour les personnes accueillantes.

Trop courte, la période d'hébergement n'offre pas à la personne accueillie le temps requis pour se stabiliser et débiter son parcours dans le nouveau pays. Trop longue, elle soumet l'hébergeur à une contrainte difficile à vivre sur le long terme.

Du point de vue des personnes accueillies dans l'hébergement citoyen, un modèle « idéal » pourrait reposer sur une période minimale d'hébergement garanti de 6 mois renouvelables. Cette période semestrielle présente trois avantages. Elle permet, tout d'abord, à la personne hébergée de pouvoir être libérée de la « charge mentale » que représente la recherche récurrente et régulière d'un hébergement. Elle l'autorise, ensuite, à poser les jalons et à organiser les éléments constitutifs de sa nouvelle vie sur le plan administratif, social et personnel.

Enfin, cette période de 6 mois renouvelable est importante pour les personnes qui recherchent un emploi. En pratique, les employeurs hésitent à recruter des personnes dont la stabilité n'est pas acquise. Ainsi, la garantie de stabilité semestrielle apporte aux personnes hébergées une plus-value non négligeable sur le terrain de l'intégration par le travail.

Du point de vue des hébergeurs, cette question est plus délicate à trancher et dépend pour beaucoup de la configuration de l'hébergement citoyen. En pratique, une période de 6 mois peut apparaître trop longue, dans le cadre d'une cohabitation difficile, ou à l'inverse tout à fait adaptée lorsque la personne est hébergée dans un logement autonome. Si l'on souhaite conserver la durée semestrielle d'hébergement, le travail ne doit pas porter sur la période d'hébergement mais sur son aménagement.

Il peut être proposé d'organiser l'hébergement de la personne ou du groupe de personnes pour une période de 6 mois mais sur la base d'un engagement de plusieurs hébergeurs. C'est donc sur le principe d'une rotation définie entre hébergeurs, et avec l'accord des personnes hébergées, que l'accompagnement dans l'hébergement se construit pour une période totale ou maximale de 6 mois. Chaque hébergeur s'engage à accueillir la ou les personnes pour une période déterminée sur la base d'un calendrier préalablement arrêté.

Dans cette hypothèse, la durée de la rotation dépend du nombre d'hébergeurs engagés. Selon des témoignages recueillis auprès d'hébergeurs citoyens, la période d'hébergement acceptable dans le cadre d'une cohabitation serait de 2 mois. Ce délai correspond à la durée moyenne à l'issue de laquelle l'hébergement citoyen devient une contrainte pour un foyer hébergeur. Selon cette approche, un groupe de 3 hébergeurs devrait être constitué pour garantir un hébergement de 6 mois

« Pour moi la période minimale est de 6 mois.  
Parce qu'en 6 mois tu peux, si tu as des enfants en bas âge, apprendre à connaître le personnel de l'école, identifier les services sociaux, les bibliothèques, les médecins généralistes, les dentistes, etc.  
Oui, 6 mois c'est le minimum selon moi. »

Tetiana



© HC/Cortélin Fohlen

### C. Contractualiser et assurer la continuité : le rôle de l'association référente

La construction de l'hébergement citoyen ne doit pas se limiter à une relation binaire entre personnes hébergées et des hébergeurs. Il est nécessaire qu'une tierce partie participe à la formalisation et au suivi de l'engagement. C'est un des rôles de l'association référente.

Après avoir évalué la motivation des personnes à s'engager dans la démarche d'hébergement citoyen et le caractère adapté des hébergements proposés, l'association référente doit s'assurer que les parties s'entendent sur la durée de leur engagement réciproque.

A cette fin, l'association doit les inviter à signer une convention qui scelle notamment la durée de l'hébergement et ses modalités d'exercice lorsqu'une rotation est prévue. La définition de cet engagement temporel dans une convention reflète le « contrat de confiance » construit entre les partenaires tout autant qu'il les sécurise.

Pour l'association, cette contractualisation comprend une responsabilité supplémentaire, celle d'assurer la continuité de l'hébergement à l'issue de la durée d'engagement acceptée par l'hébergeur. Il doit en effet revenir à l'association référente la mission de travailler à la définition des solutions pour la suite du parcours : soit en obtenant le renouvellement de la convention avec le ou les hébergeurs, soit en trouvant une solution ailleurs, chez un ou d'autres hébergeurs ou dans le logement autonome.

La construction d'une solution d'hébergement citoyen comme composante d'une politique publique implique de positionner les acteurs associatifs, ou associations référentes, au centre du dispositif tant au regard de la définition du cadre contractuel de l'hébergement que de sa mise en œuvre et de sa continuité pour éviter que les personnes hébergées se retrouvent dans une situation de rupture.

En pratique, l'association référente utilise la période de 6 mois pour définir et construire l'après pour le compte des personnes accueillies et des personnes accueillantes. Aucun des acteurs de l'hébergement citoyen ne doit se retrouver sans solution au cours de la période d'engagement réciproque.

Cette mission portée par l'association est déterminante pour garantir la sérénité du séjour et des relations et assurer la stabilité des parcours. Elle est aussi un gage de la réitération de l'engagement citoyen dans le long terme.

## 2. Assurer l'accompagnement social

L'accompagnement social est un élément central de l'hébergement citoyen. Il doit être conçu comme un outil complet permettant de guider les personnes dans leurs actions et missions respectives. Cependant, qui dit complet, dit également complexe car l'accompagnement social couvre des pans qui concernent tant les personnes accompagnées **(a)** que les domaines d'intervention **(b)** et les modalités pratiques d'accompagnement **(c)**.

### a) Accompagner les hébergés et les hébergeurs

De nombreux acteurs l'ont reconnu, ils ont dans l'urgence focalisé leur attention sur et dirigé leurs moyens essentiellement vers les populations réfugiées. Dans de nombreuses situations, les hébergeurs ont souligné qu'ils auraient apprécié d'être davantage accompagnés. C'est un enseignement important, l'accompagnement social doit aussi concerner les populations locales qui manifestent leur hospitalité. S'il n'est pas identique dans son contenu, parce que les besoins sont différents, la qualité de l'accompagnement doit être égale pour les uns comme pour les autres.

Les hébergeurs sont certes en grande majorité ressortissants de l'État d'accueil, ou vivent depuis longtemps dans ce pays, et disposent d'une connaissance culturelle et sociale que les nouveaux venus n'ont pas. En revanche, les hébergeurs ne sont pas des travailleurs sociaux et ne connaissent pas les spécificités de l'action sociale.

Ils doivent donc bénéficier d'un accompagnement social pour, d'une part, être déchargés de tâches pour lesquelles ils ne bénéficient d'aucune compétence et, d'autre part, ne pas ressentir du fait de cette incompétence un inconfort psychologique et moral. En pratique, les hébergeurs peuvent chercher à surinvestir leur mission pour pallier cette situation ou, à l'inverse, formuler un fort sentiment de culpabilité. Dans un cas comme dans l'autre, cette situation peut avoir un impact sur les relations entre les personnes et, à plus long terme, décourager les hébergeurs de s'engager de nouveau dans l'accueil.

Au fond, il importe de s'attacher à maintenir les hébergeurs dans un rôle d'accueil et de relation au quotidien. Cela implique :

- de les informer en amont sur les différences culturelles qui peuvent exister avec les personnes accueillies
- de les contacter régulièrement pour identifier et déminer les difficultés, voire les conflits, qu'ils peuvent rencontrer avec les personnes accueillies sur le plan de la gestion du quotidien ou sur le plan culturel
- d'organiser des visites pour établir des bilans réguliers de la cohabitation ou de la relation avec les personnes accueillies et, enfin

→ de s'attacher à observer un suivi social étroit des personnes hébergées pour éviter que les hébergeurs soient amenés à faire les démarches en lieu et place de l'association référente.

Du côté des personnes accueillies, la question de l'accompagnement social est en principe moins discutée tant elle semble évidente. Pour le cas des réfugiés ukrainiens, la mobilisation des pouvoirs public ainsi que de la société civile s'est notamment organisée autour d'actions liées au soutien et à l'accompagnement social d'urgence, dans un premier temps, et dans la perspective de leur intégration, dans un second temps.

Dans l'hypothèse d'une montée en puissance de l'hébergement citoyen dans la politique publique, l'attention portée à l'accompagnement social des personnes hébergées ne devrait pas faiblir. Pour l'améliorer, il serait pertinent de tirer les enseignements de la crise ukrainienne et de loger dans le dispositif une part plus conséquente de médiation interculturelle. Cette dernière a démontré tout son intérêt pour faciliter la traduction et l'interprétation mais aussi pour améliorer la compréhension mutuelle dans le champ des échanges culturels et bien souvent dans les relations quotidiennes.

L'accompagnement social, doublé de la médiation culturelle, est tout aussi déterminant pour les personnes hébergées que pour les personnes qui s'engagent à accueillir. S'il est différent, compte tenu de la position singulière de chaque partie concernée, il doit en revanche être poursuivi à toutes les étapes de la cohabitation ou de la mise à disposition du logement pour s'assurer de pouvoir répondre aux besoins de chacun selon les parcours.

## b) Préparer et accompagner l'intégration

L'accompagnement social s'inscrit dans une approche globale qui met aux prises différents acteurs (hébergeurs, hébergés, associations, État et collectivités) à différents niveaux d'intervention et de parcours. Dans ce contexte, et au regard des besoins, la situation administrative de l'individu ne saurait constituer le seul baromètre de l'accompagnement social. Ce dernier doit en effet être d'une intensité égale à tous les niveaux d'intervention mais adapté aux situations auxquelles il s'applique.

Dans l'hypothèse où l'hébergement citoyen devait constituer une solution pour les demandeurs d'asile exclus du dispositif national d'accueil, ces derniers doivent pouvoir bénéficier dans l'hébergement citoyen d'un accompagnement social de même niveau que celui qui est organisé dans le dispositif national d'accueil. Cet accompagnement doit notamment concerner l'ouverture des droits, la prise en compte des besoins relevant de la vie quotidienne ou l'accompagnement dans les démarches relatives à la demande d'asile. Il doit également pouvoir associer les hébergeurs qui pourraient bénéficier d'une meilleure compréhension des enjeux et démarches liées à la demande d'asile.

Si l'hébergement citoyen peut constituer une option pour accompagner les réfugiés dans le logement et plus largement l'intégration, l'accompagnement social devrait alors concerner l'ensemble des droits attachés au statut de réfugié ou plus largement de bénéficiaire de la protection internationale : accès à la formation et à l'emploi, accès à l'éducation, accès à la santé, accès au logement, etc. qui sont autant de domaines qui doivent être couverts par l'accompagnement social.

Dans ce cas, l'accompagnement social des personnes accueillies dans l'hébergement citoyen pourrait être effectué dans le cadre du programme AGIR (Accompagnement global et individualisé des réfugiés) développé par l'État<sup>83</sup>. Ce programme, d'une durée maximale de 24 mois, doit permettre de faciliter l'accès aux droits (droit au séjour, prestations sociales et familiales, accès à la santé, notamment mentale, soutien à la parentalité, accès à un compte bancaire, reconnaissance du permis de conduire, ...) et d'accompagner les personnes vers le logement, l'emploi et la formation.

Il importe enfin d'ajouter que le programme AGIR a pour objectif d'offrir aux réfugiés, à l'échelle départementale, un parcours d'intégration sans rupture. Cette dimension territoriale est pertinente car c'est à l'échelle du territoire (département, intercommunalités, métropoles et communes) que les solutions en termes d'intégration (dans toutes ses dimensions, qu'elles soient légales, socio-économiques, socio-culturelles) peuvent utilement être trouvées.

De manière plus spécifique, une réflexion autour des intercommunalités et de la coordination entre ces intercommunalités pourrait être développée.

## c) Partage des bonnes pratiques et des dynamiques

L'accompagnement social ne s'inscrit pas uniquement dans une relation entre travailleurs sociaux et bénéficiaires de la prestation, il mérite d'être considéré de manière plus large. Aussi, et sans remettre en cause la nécessité du suivi individuel, une logique collective peut être prise en considération et apporter une dynamique nouvelle à l'hébergement citoyen.

Si chaque situation est spécifique, hébergeurs et hébergés vivent en réalité une expérience commune. Au-delà de chaque situation individuelle, les personnes accueillies et les personnes accueillantes peuvent souhaiter ou avoir besoin de partager leur expérience. Fait de doutes, de surprises, d'interrogations, de découvertes, etc. l'hébergement citoyen se vit et se partage.

Aussi, en plus de l'accompagnement social professionnel peuvent être organisés des temps de rencontres entre hébergés mais aussi entre hébergeurs d'une même ville ou d'un même territoire. Les visites de terrain ont illustré de manière très claire le besoin ressenti par les réfugiés, d'un côté, et les hébergeurs, de l'autre, de se rencontrer, de se connaître pour échanger sur l'ensemble des aspects positifs ou négatifs liés à l'hébergement citoyen. A cet égard, le « café des familles » organisé de manière régulière par la ville de Bordeaux constitue assurément une pratique à répéter tant elle répond à des besoins exprimés par les personnes rencontrées.

Les réfugiés bénéficiant d'une solution d'hébergement citoyen pourraient être accompagnés dans le cadre du programme AGIR, déjà prévu et déployé en pratique, ce qui aurait pour conséquence de rassurer les hébergeurs sur le suivi de la situation des personnes hébergées. La promotion de l'existence de ce programme pourrait également produire un effet incitatif à l'engagement des citoyens dans le programme d'hébergement.

83. <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Integration-et-Acces-a-la-nationalite/AGIR-pour-l-emploi-et-le-logement-des-personnes-refugiees>

« Il faudrait des  
réunions,  
entre nous  
hébergeurs,  
et eux hébergés »

Gabrielle



**POUR LES HÉBERGEURS, L'ORGANISATION DE TEMPS DE RENCONTRES PERMET À CHACUN D'ÊTRE RECONNU DANS SON ACTION CITOYENNE ET DE SE RECONNAÎTRE DANS UN GROUPE - UN « CLUB » - PARTAGEANT DES VALEURS COMMUNES.**

Elles permettent également d'échanger des informations et des conseils, de comprendre que les difficultés ressenties par certains le sont aussi par d'autres et de construire des dynamiques qui sont autant de points d'échanges, d'améliorations et de promotion de bonnes pratiques dans l'hébergement citoyen.



La crainte de tous les acteurs est de ne pas être en mesure de garantir une solution de sortie et d'aboutir à une rupture dans l'hébergement et le suivi social. La logique de « tremplin » prônée par les services de l'État suppose un travail de fond en lien avec les associations et les collectivités pour anticiper les sorties et éviter les ruptures (1). La sortie constitue également un moment important pour les hébergeurs. C'est la fin d'une période, mais qui ne doit pas signifier la fin d'un engagement. Ainsi, une méthode doit être mise en place pour fidéliser les hébergeurs (2).

### 1. Anticiper la sortie et prévenir les ruptures

La sortie de l'hébergement citoyen dépend du modèle dans lequel il est intégré. S'il s'adresse aux demandeurs d'asile, la sortie doit théoriquement s'effectuer dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (a). S'il s'adresse aux réfugiés, la sortie doit normalement s'opérer dans le logement (b).

#### a) Demandeurs d'asile ; de l'hébergement citoyen vers un dispositif national d'accueil

L'hébergement citoyen ne doit pas être conçu comme un substitut à la carence de places dédiées dans la DNA mais comme un moyen d'éviter les situations de rupture et de lisser l'entrée dans le dispositif national d'accueil. Les associations sont sensibles au fait que l'hébergement citoyen ne doit pas *in fine* aboutir à faire porter par les hébergeurs des obligations qui incombent à l'État.

Cette logique doit se construire en parallèle des efforts mis en œuvre par l'État pour remédier au sous-dimensionnement constaté. D'une part, en augmentant le nombre de places disponibles et, d'autre part, en réduisant la durée d'examen de la demande d'asile pour permettre une meilleure fluidité dans les dispositifs d'hébergement.

La ministre déléguée à la citoyenneté indiquait à cet égard en décembre 2020, « le nombre de places financées au sein du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile a plus que doublé en moins de cinq ans pour atteindre 107 000 places en 2020. Le gouvernement va poursuivre cet effort avec la création en 2021 de 4 500 places supplémentaires dans l'hexagone (...) il nous faut rendre plus fluide l'hébergement au sein des structures d'accueil qui n'ont pas vocation à constituer une solution d'accueil de long terme. »<sup>84</sup>

Dans ce contexte, l'hébergement citoyen se conçoit comme un sas, une passerelle devant permettre l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile entre le moment où la demande d'asile est déposée et l'entrée dans une structure d'hébergement du dispositif national d'accueil. Cette approche requiert de la part de l'association accompagnatrice un travail de fond en amont de la sortie prévue de l'hébergement citoyen tant en termes de solutions à identifier que d'informations à fournir à tous les acteurs concernés.

84. « Schéma National d'Accueil des Demandeurs d'Asile et d'Intégration des Réfugiés, 2021-2023 » Ministère de l'Intérieur – Direction Générale des Étrangers en France – Direction de l'asile – Décembre 2020.

Cela nécessite, en premier lieu, une coordination avec les services compétents de l'État pour identifier les places d'hébergement vers lesquelles les personnes peuvent être orientées. Ces places peuvent être situées dans la zone géographique dans laquelle se trouve la personne ou, en fonction des situations, en dehors de celle-ci. Cela implique, en deuxième lieu, et par conséquent, de préparer cette sortie avec les demandeurs d'asile qui doivent être informés des conditions dans lesquelles ce changement d'hébergement doit s'effectuer y compris dans l'hypothèse d'un changement de région. Cela suppose, enfin, d'associer les hébergeurs à ce processus en les tenant informés des différentes étapes.

### **b) Réfugiés : du dispositif national d'accueil vers le logement via l'hébergement citoyen**

L'hébergement citoyen peut être destiné aux personnes qui ont obtenu le statut de réfugié pour assurer un glissement de l'hébergement en structure d'accueil vers le logement. Cette hypothèse vise à répondre aux difficultés liées à l'accès au logement.

Si en théorie, les réfugiés disposent d'un statut qui leur permet d'accéder au logement de droit commun et au logement social, en pratique, ces personnes accèdent très difficilement au logement en raison d'une tension forte sur le marché locatif public, embouteillé, ou privé, inabordable notamment dans les métropoles et grandes villes.

Dans ce contexte de tension, l'hébergement citoyen peut constituer une soupape, une étape de transition, permettant de passer de l'hébergement en structure au logement. Cette transition par l'hébergement citoyen présenterait par ailleurs l'intérêt de fluidifier le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile en libérant des places. Ce modèle ne peut cependant fonctionner qu'à la condition de garantir une sortie dans le logement à l'issue de la période d'hébergement citoyen.

Pour ce faire, il est indispensable de mobiliser en amont et au fil de l'eau des logements pour assurer la sortie de l'hébergement citoyen. L'intermédiation locative pourrait à cet égard jouer un rôle important sous deux aspects.

En premier lieu, il a été constaté dans le cadre de l'étude que des propriétaires avaient dans un premier temps mis un logement autonome à disposition gratuitement avant de proposer à la ou aux personnes hébergées de rester dans le logement mais de payer un loyer dont le montant a été convenu entre les parties.

Dans certains cas, ce sont les associations référentes qui ont proposé de passer de la gratuité au paiement du loyer et d'être les intermédiaires de cette nouvelle relation. Ce schéma doit être gardé à l'esprit en ce qu'il constitue une continuité bienvenue de l'hébergement citoyen vers le logement.

En deuxième lieu, l'intermédiation locative pourrait être promue par les pouvoirs publics. De manière incitative en invitant les propriétaires privés à mettre leurs biens à disposition des associations à la faveur d'aides financières, de mécanismes fiscaux (taxe sur les logements vacants) ou d'aides diverses notamment à la rénovation des logements.

Une troisième solution pourrait être expérimentée dans les zones touristiques à forte concentration de maisons secondaires. L'idée serait de confier la gestion de résidences secondaires à une association référente durant la saison basse. Au cours de cette période, l'association pourrait développer un programme d'hébergement et d'accompagnement social ayant pour objectif un accès rapide au logement. La mise à disposition de la résidence durant la saison basse pourrait s'effectuer, selon le souhait du propriétaire, gratuitement ou moyennant un loyer modéré.

## 2. Fidéliser, communiquer et élargir

Évoquer la question de la sortie de l'hébergement citoyen ne peut se limiter à la définition de solutions pour les personnes hébergées. Elle comprend une focale plus large qui doit tenir compte de la situation spécifique des hébergeurs. En effet, accueillir dans un logement mis à disposition et plus encore chez soi, sous un même toit, constitue un acte de solidarité qui touche à la sphère privée. De ce point de vue, l'accompagnement des hébergeurs doit s'inscrire dans une logique de soutien mais aussi dans une perspective de fidélisation.

La poursuite de l'engagement et sa réitération dépendra souvent de la qualité du vécu et de l'accompagnement au cours de la cohabitation. Ainsi, la sortie de l'hébergement citoyen doit prendre en considération tant les solutions proposées que la fidélisation de hébergeurs.

Cette dernière suppose que l'expérience vécue soit perçue comme positive de telle sorte que les personnes souhaitent s'engager de nouveau dans l'accueil. Cette dimension invite à considérer l'hébergement citoyen et ses enjeux dans leur globalité, de la mobilisation des hébergeurs à leur fidélisation.

Toutes les expériences d'hébergement citoyen ne sont pas couronnées de succès, mais très nombreuses sont les expériences positives. Ces derniers aspects doivent faire l'objet d'une mise en lumière. La politique publique doit comprendre une stratégie de communication visant à faire connaître l'hébergement citoyen et ses aspects positifs en termes d'ouverture au monde et à l'autre, de solidarité, de tolérance et d'éducation.



© HCR/Corentin Fohlen

**A L'INSTAR DE TRAVAUX DE COMMUNICATION RÉALISÉS PAR PLUSIEURS ACTEURS, LA MISE EN LUMIÈRE DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN CONSTITUERAIT AUSSI UN LEVIER POUR MOBILISER DE NOUVEAU CANDIDATS POTENTIELS.**

La communication sur cette forme d'engagement ne se limite pas à reconnaître ses aspects positifs, elle doit également viser à susciter l'intérêt de nouveaux candidats pour élargir mécaniquement le vivier des hébergeurs et un ancrage du mécanisme.

# Conclusion

L'invasion russe en Ukraine a changé la donne dans de nombreux domaines. Au regard de la protection et de l'accompagnement des réfugiés, les mesures mises en œuvre par les États et dans les territoires ont contribué à bien des égards à un réel changement d'échelle. C'est le cas pour le déclenchement de la protection temporaire qui n'avait jusqu'à présent jamais été activée. C'est le cas également pour l'hébergement citoyen qui n'avait jusqu'à présent jamais suscité d'intérêt aussi grand tant dans son volume que dans sa capacité à constituer une réponse aux défis posés par l'accueil des réfugiés.

Si la majorité des personnes arrivées en France a eu recours à l'hébergement solidaire, c'est-à-dire à des formes d'hébergements spontanément mis à disposition par les citoyens, environ 17 000 réfugiés ont été accueillis par 7 000 hébergeurs dans le cadre d'un dispositif d'hébergement citoyen accompagné par l'État. Pour la première fois, l'hébergement citoyen a constitué une composante de la réponse apportée par l'État à une crise sans précédent.

Cette réponse peut-elle pour autant constituer un modèle à suivre à l'avenir ? La prise en compte du contexte dans lequel les réponses ont été apportées invite à la mesure. En effet, la mobilisation sans précédent des acteurs publics et privés a constitué une réponse spontanée à la brutalité d'une attaque portée sur le territoire européen et aux mouvements massifs de population qu'elle a entraînés. La prudence invite donc à s'interroger sur une capacité de mobilisation identique en d'autres circonstances.

Cette précaution formulée, la séquence a porté une expérience inédite de l'hébergement citoyen qui a permis de l'éprouver à grande échelle. Plusieurs enseignements peuvent être tirés à tous les niveaux d'engagements. Du côté des citoyens, qui ont manifesté une volonté d'accueillir sans commune mesure. Du côté de l'État, qui a adapté ses méthodes et moyens et accompagné les acteurs. Du côté des associations, qui se sont engagées dans un contexte difficile et d'urgence. Du côté des collectivités, enfin, qui ont apporté dans de nombreux territoires une contribution essentielle.

Si l'étude a permis de mettre en lumière les ressorts classiques de l'hébergement citoyen, de la qualification des logements à l'accompagnement social en passant par l'appariement entre hébergeurs et hébergés, elle a aussi illustré des différences, parfois importantes, dans la mise en

œuvre de l'hébergement citoyen selon les villes ou territoires analysés.

Au-delà de la variété des solutions et pratiques mises en œuvre, l'étude a révélé des éléments liés à l'économie générale de l'hébergement citoyen dont la pertinence doit être soulignée. C'est le cas notamment du rôle joué par les associations ukrainiennes dans le domaine de l'intermédiation culturelle. Sollicitées en première intention pour assurer une fonction de traduction et d'interprétation, les associations et leurs membres ont en réalité fait œuvre de médiateurs culturels de facto. La pratique a démontré l'importance de leur contribution et doit à l'avenir constituer un axe de réflexion prioritaire. C'est le cas aussi du suivi et de l'intensité de l'accompagnement social qui s'est inscrit comme un thème central des échanges. Qu'il s'agisse de l'attention portée aux personnes, hébergeurs et hébergés, au cadre, par la signature d'une convention, à l'information ou à l'évolution de la cohabitation, l'accompagnement social est un déterminant clé de la réussite ou de l'échec de l'hébergement citoyen. C'est le cas, enfin, de la dimension territoriale de l'hébergement citoyen, c'est-à-dire la prise en compte du contexte et des acteurs locaux, en dynamique et en réseau, qui s'est imposée comme une évidence.

Cette modalité de participation concrète des citoyens aux affaires de la cité a un avenir en France qu'il convient d'encourager. Dans un contexte où demandeurs d'asile et réfugiés n'ont pas tous accès à des solutions d'hébergement ou de logement adaptés, le recours à l'hébergement citoyen peut constituer une solution de complément à mobiliser par les pouvoirs publics. Cela constitue en tout état de cause une piste suivie par certaines administrations.

Hier encore limité à quelques expérimentations confidentielles, l'hébergement citoyen est devenu avec la crise ukrainienne un sujet politique immédiat et d'avenir. Cette expérience menée en temps réel et grandeur nature doit encore apporter des enseignements pour permettre de la systématiser. La crise ukrainienne a probablement déplacé la question de l'hébergement citoyen du champ de l'expérimentation vers celui de l'opérationnalisation.

## Liste des personnes entendues (par ordre alphabétique)

**Anastasia Andrusenko,**

Intervenante sociale, association France terre d'asile

**Mathilde Asensio,**

Intervenante sociale

**Elise Bedier,**

Cheffe de projet "Migrants", DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement)

**Vincent Berne,**

Co-directeur général, dispositif "J'accueille by SINGA"

**Maelys Berton,**

Intervenante sociale

**Sylia Bouabdellah,**

Responsable du bureau Logement accompagné et Lutte contre la précarité alimentaire, DDETS (Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités), Lyon

**Véronique Borré,**

Directrice générale adjointe, Ville de Nice

**Audrey Bouillez,**

Responsable d'activités Asile et Insertion, Fondation de Nice

**Georges Bos,**

Sous-préfet, Conseiller affaires intérieures auprès de la DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement)

**Mathilde Bossut,**

Intervenante sociale

**Claire Cabrol,**

Coordinatrice de la plateforme "Ensemble pour l'accueil des exilés", Fédération de l'entraide protestante

**Stéphanie Casula,**

Directrice régionale Nouvelle-Aquitaine, France Horizon

**Dalal Chahhou,**

Agent administratif

**Perrine Crassier,**

Intervenante sociale

**Isabelle Deguines,**

Chargée de mission, La sauvegarde du Nord

**Benoit Dochez,**

DDETS (Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités), Strasbourg

**Dutot Zoé,**

Chargée de mission projet "Safe Homes", Croix-Rouge Française

**Dinara Dzhuliani,**

Intervenante sociale

**Aurélien El Hassak-Marzorati,**

Directrice générale, CASP (Centre d'action sociale protestant)

**Georgia Fayet,**

Adjointe de direction Intégration des réfugiés, Forum réfugiés-COSI

**Xavier Fivria,**

Chargé de mission

**Lilian Gaillard,**

Chargé de mission "Urgence Ukraine", Forum réfugiés-COSI

**Cathie Gesthaz,**

Directrice du pôle Asile et Réfugiés, association Foyer Notre Dame

**Romain Gitenet,**

Directeur opérationnel de l'Agence de sécurité sanitaire, environnementale et de gestion des risques, Métropole Nice Côte d'Azur

**Sandra Jouandeau,**

Chargée de mission Ukraine, association JRS France (Jesuit Refugee Service)

**Nejma Kenadil,**

Directrice adjointe à la direction de l'Intégration, association France terre d'asile

**Line Lecerre,**

Chargée des questions juridiques et du plaidoyer, association Foyer Notre Dame

**Patrick Lecuyer,**

Directeur adjoint, DDETS (Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités), Nice

**Stéphane Le Floch,**

Directeur, association SOLIHA (Solidaires pour l'Habitat), Nice

**Charlène Letoux,**

Chargée de mission "Ecrits", association La Sauvegarde du Nord

**Alexandra Mahé,**

Directrice des Relations et Solidarités Internationales, Ville de Lille

**Guilhem Mante,**

Coordinateur de programme "Accueil de l'étranger", Fédération de l'Entraide Protestante

**Camille Marienbach,**

Cheffe de projet, DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement)

**Sandrine Muzotte,**

Directrice des Sécurités, Préfecture de Gironde

**Céline Papin,**

Adjointe au maire, chargée des coopérations territoriales, européennes et internationales, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ville de Bordeaux

**Anaïs Prenant,**

Délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, DIAIR (Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés)

**Alain Régnier,**

Délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés

**Isabelle Richard,**

Présidente, Fédération de l'entraide protestante

**David Robert,**

Co-directeur général, dispositif "J'accueille by SINGA"

**Marie Roman,**

Conseillère habitat et assistante administrative, SOLIHA (Solidaires pour l'Habitat), Nice

**Guillaume Rossignol,**

Directeur, association JRS France (Jesuit Refugee Service)

**Delphine Rouilleault,**

Directrice générale, France Terre d'Asile

**Marie-Elisabeth Sapin,**

Chargée de mission, Direction des Relations Internationales, Bordeaux Métropole

**Sylvie Tomic,**

Adjointe à la Maire, Chargée de l'Accueil, de l'hospitalité et du tourisme responsable, Ville de Lyon

**Antoine Troussard,**

Directeur général adjoint, OFII (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration)

**Floriane Varieras,**

Adjointe à la Maire, Chargée de la Ville inclusive, Ville de Strasbourg

**Joseph Zimet,**

Préfet, Directeur de la cellule interministérielle de crise "Ukraine"

[www.unhcr.fr](http://www.unhcr.fr)

[frapa@unhcr.org](mailto:frapa@unhcr.org)

 facebook

 twitter (X)

 tiktok

 instagram

