



# UNE AUTRE HISTOIRE DE LA « CRISE DES RÉFUGIÉS »

La réinstallation dans les petites villes  
et les zones rurales en France

Matthieu TARDIS

Juillet 2019



Co-funded by  
the European Union



Centre Migrations  
et Citoyennetés



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

La Commission internationale catholique pour les migrations (ICMC) sert et protège les personnes déracinées - réfugiés, personnes déplacées internes et migrants – sans considération de religion, d'origine ethnique et nationale. Depuis sa création en 1951, ICMC a identifié et accompagné plus d'un million de réfugiés pour leur réinstallation. De plus, ICMC met à la disposition des experts de la réinstallation pour les opérations de terrain du HCR à travers un mécanisme de déploiement. Grâce à son bureau en Turquie, le Centre de soutien des réfugiés d'ICMC effectue les démarches de réinstallation de réfugiés pour les États-Unis et l'Europe. Le bureau d'ICMC Europe à Bruxelles agit pour promouvoir et étendre la réinstallation et les capacités locales d'intégration en Europe.

*Cette publication a été possible grâce au soutien financier de l'Union européenne.  
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 979-10-373-0038-6

© Tous droits réservés, Ifri/ICMC Europe 2019

© UNHCR/Benjamin Loyseau

#### **Comment citer cette publication :**

Matthieu Tardis, « Une autre histoire de la “crise des réfugiés”.  
La réinstallation dans les petites villes et les zones rurales en France »,  
*Études de l'Ifri*, Ifri, juillet 2019.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

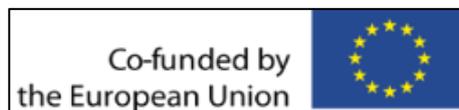
**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)



Cette étude est publiée dans le cadre du projet Share Integration mené par ICMC Europe avec la participation de l'Observatoire de l'immigration et de l'asile de l'Ifri.

## ***Le réseau SHARE***

Le réseau Share promeut les partenariats pour l'inclusion des réfugiés au niveau local à travers l'Europe. Créé en mars 2012 et mené par ICMC Europe, le réseau Share propose une plate-forme d'échange et d'apprentissage mutuels pour les acteurs locaux et régionaux qui travaillent ou souhaitent travailler et promouvoir des programmes de réinstallation et d'autres voies d'accès légal vers l'Europe. Le réseau Share fait partie du réseau européen sur la réinstallation (*European Resettlement Network – ERN*). Le projet Share Integration, cofinancé par le Fonds asile, migration et intégration de l'Union européenne, est un programme d'activités de deux ans (2018-2019) à destination d'acteurs locaux, nationaux et européens. Pour plus d'information : [www.resettlement.eu/page/welcome-share-network](http://www.resettlement.eu/page/welcome-share-network)



## ***L'Observatoire de l'immigration et de l'asile***

Créé par Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri en 2018, l'Observatoire de l'immigration et de l'asile offre un espace de débat et de réflexion aux divers acteurs de l'asile et de l'immigration en France et en Europe. En analysant les diverses actions des acteurs publics et privés et des organisations de la société civile, l'Observatoire a pour but de renforcer la coordination et la complémentarité des actions répondant aux besoins des réfugiés et des migrants, de promouvoir des solutions innovantes, et d'être un espace de production et de diffusion de la recherche sur l'immigration et l'asile. Pour plus d'information : [www.ifri.org/fr/recherche/thematiques-transversales/migrations-citoyennetes/observatoire-de-limmigration-de-lasile](http://www.ifri.org/fr/recherche/thematiques-transversales/migrations-citoyennetes/observatoire-de-limmigration-de-lasile)





# Auteur

**Matthieu Tardis** est chercheur au Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri. Diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, il a travaillé dans une organisation française d'aide aux réfugiés avant de rejoindre l'Ifri en 2015. Ses recherches portent sur les politiques européennes d'asile et d'immigration. Il a notamment publié sur le droit d'asile en Europe et sur les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les questions migratoires.

Depuis septembre 2018, il coordonne l'Observatoire de l'immigration et de l'asile au sein de l'Ifri qui vise à proposer un lieu d'échange et d'expertise aux acteurs français de l'immigration.

\* \* \* \*

L'auteur tient à remercier chaleureusement les représentants d'associations, les travailleurs sociaux, les élus locaux, les bénévoles et les agents des pouvoirs publics qui ont accepté de consacrer de leur temps pour répondre à ses nombreuses questions. Cette publication ne peut qu'imparfaitement refléter le professionnalisme et l'engagement des personnes interrogées dans le cadre de ce travail de recherche. Ils ont été cependant une forte source d'inspiration.



# Résumé

Depuis 2015, les programmes de réinstallation des réfugiés ont connu une progression importante en Europe au point de devenir un élément central de la stratégie européenne d'asile. Cet essor de la réinstallation dans l'Union européenne (UE), dans un contexte d'augmentation des besoins de réinstallation et de désengagement des États-Unis, souligne que l'intégration au niveau local est une clé du succès de la réinstallation et donc de sa pérennité. Bien que les États maîtrisent les procédures de sélection et de transfert des réfugiés, l'intégration est un processus complexe qui implique toute une série d'acteurs et de décideurs, y compris les réfugiés eux-mêmes et la société d'accueil.

Par conséquent, les acteurs locaux jouent un rôle essentiel dans la réinstallation et l'intégration. Cependant, bien que le rôle des villes dans les politiques d'immigration et d'asile est reconnu de manière croissante, l'attention est principalement portée sur les grandes villes. Il est vrai que la plupart des migrants, dont les réfugiés, s'installent dans les zones urbaines. Néanmoins, alors que de plus en plus de pays européens mettent en place des politiques de répartition des demandeurs d'asile et des réfugiés, les petites et moyennes villes sont en train de devenir des terres d'asile pour des personnes en besoin de protection internationale. C'est encore plus le cas dans le cadre des programmes de réinstallation. Parce qu'il s'agit d'une voie d'accès légal et organisé, la réinstallation permet aux États de décider précisément dans quelle partie de leur territoire les réfugiés doivent être accueillis. Et beaucoup de ces États ont décidé d'installer ces réfugiés dans des petites villes.

Cette étude se concentre sur la France pour plusieurs raisons. Les programmes de réinstallation y connaissent un fort développement. Parallèlement, la France tente de plus en plus de mieux répartir les demandeurs d'asile, les réfugiés et même les migrants en dehors des grandes villes qui connaissent de fortes pénuries de logements abordables. Les démantèlements des campements de Calais et de Paris ont été le point de départ de cette nouvelle période pour les petites villes et les villages du pays. Nombre d'entre eux ont accueilli des migrants pour la première fois en 2015 et ont démontré qu'ils pouvaient être des villes accueillantes. Au même moment, la France entend devenir un *leader* européen de la réinstallation et atteindre les objectifs d'accueil qu'elle s'est fixée en 2017.

## La réinstallation en France

La réinstallation a une longue histoire en France mais ce n'est pas avant 2008 que la France a rejoint de nouveau le club des pays de réinstallation. Un accord-cadre conclu avec le HCR comprend un programme de réinstallation avec une cible d'une centaine de cas de réinstallation par an sur la base d'un examen sur dossier. L'adoption d'un programme européen de réinstallation par la décision du Conseil de l'UE du 20 juillet 2015 a constitué un saut quantitatif dans la réinstallation en France. En 2017, le président de la République annonce vouloir réinstaller 10 000 réfugiés d'ici octobre 2019, dont 7 000 à partir du Moyen-Orient et 3 000 à partir du Niger et du Tchad. La France fait désormais partie des cinq plus grands pays de réinstallation au monde selon le HCR.

La multiplication des programmes de réinstallation a mis en place un système assez complexe dans lequel de nombreux acteurs sont impliqués. Des missions de sélection sont effectuées par l'Ofpra et le ministère de l'Intérieur. L'accueil et la répartition des réfugiés sont sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur qui a conventionné avec 21 opérateurs associatifs. Ces derniers sont en charge de fournir un logement et un accompagnement social pendant une durée d'un an. De plus, le ministère a confié à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) la coordination du dispositif national d'hébergement. La Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (Diair) a, quant à elle, la mission de coordination générale de l'accueil des réfugiés réinstallés. Enfin, les préfets ont reçu des objectifs de réfugiés à accueillir sur leur territoire et la responsabilité de coordonner les programmes de réinstallation au niveau local. Dans ce paysage, les autorités locales, comme les municipalités et les conseils départementaux, n'ont aucune compétence en matière d'accueil et d'intégration des réfugiés réinstallés.

De manière contradictoire, le programme permanent de réinstallation issu de l'accord-cadre avec le HCR ne bénéficie pas de la même attention politique que les programmes européens. Il demeure relativement invisible au sein du système français de protection internationale et connaît des problèmes de pilotage. L'accueil et l'intégration des réfugiés reposent uniquement sur des conventions entre le ministère de l'Intérieur et cinq opérateurs associatifs qui proposent un hébergement et un accompagnement social pendant un an.

L'accueil des réfugiés dans les petites et moyennes villes soulève un certain nombre de défis. Ces territoires sont souvent moins habitués à recevoir ces populations et ne disposent pas des mêmes moyens humains et financiers que les grandes villes pour adapter leurs services aux besoins des réfugiés. L'absence d'opportunités, notamment professionnelles, affecte l'attractivité de ces territoires pour les nouveaux arrivants. De plus, la montée continue de l'extrême droite en France depuis les années 1980 peut constituer un obstacle politique au développement de l'accueil des migrants et des réfugiés dans les petites et moyennes villes.

Pourtant, cette étude montre une tout autre image des petites villes et des zones rurales. Réalisée sur la base d'une quarantaine d'entretiens avec des acteurs travaillant dans 14 départements et sur deux visites de terrain, les conclusions de cette étude contredisent les idées reçues sur ces territoires. Ce sont des espaces de solidarité et d'opportunités pour les réfugiés. Ces derniers ne sont pas de nouveaux arrivants anonymes mais deviennent rapidement de nombreux membres de la communauté locale. De même, les acteurs locaux font preuve d'innovation pour répondre aux besoins spécifiques des réfugiés d'une manière plus ou moins formelle mais généralement efficace.

Cette image positive de l'accueil et de l'intégration des réfugiés réinstallés dans les petites villes et les zones rurales ne peut cacher les difficultés rencontrées dans ces territoires.

Le sentiment d'isolement et l'absence de transport public sont les principaux désavantages de ces territoires. Transporter les réfugiés à leurs rendez-vous administratifs ou médicaux, voire pour faire leurs courses, peut être une tâche importante pour les travailleurs sociaux et les bénévoles. Cela crée également un sentiment de dépendance de la part des réfugiés. Par conséquent, les permis de conduire et de l'accès à un véhicule sont des points cruciaux pour l'intégration des réfugiés. Mais cela a un coût conséquent.

L'accès aux soins est un problème dans les territoires où il n'y a pas assez de médecins et d'hôpitaux. Plus particulièrement, il a été noté un manque cruel de spécialistes, notamment de dentistes. La langue est une autre difficulté du fait des faibles budgets d'interprétariat alloués aux hôpitaux et aux associations.

L'apprentissage du français est une priorité pour l'intégration. Les cours proposés dans le cadre du contrat d'intégration républicaine sont souvent proposés avec une certaine flexibilité, par exemple dans les villes et villages où se trouvent les réfugiés et en prenant en considération des nécessités de garde d'enfants. Cependant, ces cours ne sont pas suffisants pour maîtriser la langue française. Des classes complémentaires sont

généralement proposées par des associations caritatives et des bénévoles. Mais ces derniers ne sont pas nécessairement formés et soutenus pour répondre à des exigences de qualité.

La scolarisation n'est pas perçue comme une difficulté particulière pour les jeunes enfants qui sont bien accueillis dans les écoles primaires. En revanche, la situation est plus complexe pour les adolescents, particulièrement lorsqu'ils ont plus de 16 ans. Les collèges et lycées ont des pratiques différentes et parfois contradictoires lorsqu'il s'agit d'inscrire les adolescents et les assigner dans une classe.

L'accès à l'emploi est freiné par l'absence de maîtrise du français, les traumatismes subis, les problèmes de santé, l'âge ou la présence d'enfants en bas âge. Mais l'ensemble de ces obstacles n'est pas spécifique aux petites villes et aux zones rurales. À l'inverse, ces territoires présentent des avantages pour les réfugiés. Premièrement, des emplois sont disponibles dans des secteurs variés et constituent des opportunités pour les réfugiés et les employeurs locaux. Deuxièmement, les bénévoles et leurs réseaux locaux sont des facteurs d'accès au marché du travail. Les bénévoles peuvent directement recommander des réfugiés à des employeurs. Ils leur évitent ainsi de passer par les procédures classiques de recrutement qui peuvent être désavantageuses voire discriminatoires pour les réfugiés.

L'accès à l'emploi souligne la valeur ajoutée des petites villes et zones rurales pour l'intégration des réfugiés. La forte mobilisation de la population locale constitue un formidable accélérateur d'intégration. Cette population locale compense le manque de services disponibles et, surtout, développe le sentiment d'appartenance des réfugiés à leur nouvelle communauté. L'autre force des petites villes et des zones rurales réside dans la meilleure communication entre les acteurs locaux. Les préfetures, les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection de la population, les élus locaux, les opérateurs associatifs et les collectifs d'habitants travaillent en bonne intelligence avec une répartition claire des tâches. Plus particulièrement, l'intégration fonctionne lorsque les maires sont impliqués dans l'accueil des réfugiés et lorsque les opérateurs associations et les bénévoles trouvent une manière constructive d'agir ensemble.

Néanmoins, ce modèle informel d'accueil et d'intégration doit être soutenu, bénéficier d'une certaine institutionnalisation et être harmonisé sur l'ensemble du territoire français. De même, des inquiétudes peuvent être soulevées concernant la pérennité de ce modèle et donc de la réinstallation en France. Du fait des capacités d'accueil limitées de ces petites villes, le nombre de « maires accueillants » doit être élargi en répondant aux réticences de certains. Pour cela, les préfetures et les maires qui ont déjà accueilli des réfugiés sont les meilleurs ambassadeurs de la réinstallation.

De plus, les services sociaux de droit commun doivent être davantage impliqués dans l'intégration des réfugiés afin d'adoucir la fin de la prise en charge par les opérateurs associatifs et éviter que des problèmes d'insertion apparaissent ultérieurement dans le parcours des réfugiés en France. Cette étude fait ainsi une série de 18 recommandations pratiques et faciles à mettre en œuvre concernant le pilotage national et local des programmes de réinstallation ainsi que l'accompagnement social des réfugiés dans les petites villes.

L'étude tente également de souligner les enseignements qui peuvent être reproduits au-delà des programmes de réinstallation.

Tout d'abord, l'étude démontre que l'accueil et l'intégration des réfugiés dans les petites villes fonctionnent. Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas doit être pris en considération pour améliorer la mise en œuvre des politiques de répartition et de placement, y compris dans le contexte de l'accueil des demandeurs d'asile. Si le premier sentiment des réfugiés est de redouter le placement dans les petites villes et les zones rurales, ils réalisent rapidement les avantages de ces territoires en termes de qualité de vie. Le placement direct dans ces territoires semble accroître les chances de succès de cette installation. Par conséquent, les blocages à l'entrée dans la procédure d'asile forçant les demandeurs d'asile à se maintenir dans les grandes villes souvent dans des campements ne les incitent pas à accepter un transfert ultérieur dans une petite ville ou une zone rurale. De plus, l'étude permet d'initier une réflexion sur un système visant à mieux articuler les profils des réfugiés et les opportunités offertes par les petites villes. Ainsi, des réfugiés venant de grandes villes auront plus de difficultés à s'adapter à la campagne française. La taille des appartements disponibles dans ces territoires incite à y installer des familles plutôt que des personnes isolées, d'autant plus que les familles avec enfants sont mieux acceptées par la population locale. Enfin, les réfugiés moins qualifiés semblent avoir davantage de chance de trouver du travail dans les zones rurales.

Les grandes villes peuvent également apprendre des bonnes pratiques des petites villes et des zones rurales. La force de la réinstallation dans ces territoires repose sur la mobilisation des citoyens dans l'intégration des réfugiés. Ils ont créé un modèle d'intégration dans lequel des citoyens apportent « ces petits riens » qui aident les réfugiés à acquérir les codes sociaux et culturels de la société française. Ce modèle n'a pas à être circonscrit aux petites villes et villages. En effet, il pourrait être reproduit dans les grandes villes au niveau des quartiers où les relations interpersonnelles sont encore possibles.

Enfin, cette étude interroge comment les défis rencontrés par les réfugiés et, de manière plus large, par les migrants sont construits. De nombreux obstacles à l'intégration des réfugiés dans les petites villes et les zones rurales pèsent également sur le quotidien des populations locales. Les problèmes de mobilité, d'accès aux soins et aux services ne sont pas propres aux réfugiés. Ils concernent tout le monde. De manière similaire, les problèmes de logement sont une difficulté pour tous les habitants des grandes villes. Sans sous-estimer les besoins et les vulnérabilités spécifiques des réfugiés, beaucoup de ces problèmes ne devraient pas être perçus comme des « problèmes liés à l'immigration. À l'inverse, il existe un espace pour traiter ces questions selon un paradigme différent du « nous » et « eux » et soutenir l'idée que répondre aux besoins des réfugiés peut être bénéfique à l'ensemble de la société.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>17</b>
<b>LA RÉINSTALLATION : UN ENJEU EUROPÉEN ET INTERNATIONAL ...</b>	<b>17</b>
<b>L'INTÉGRATION AU NIVEAU LOCAL :</b>	
<b>LA CLÉ DU SUCCÈS DE LA RÉINSTALLATION.....</b>	<b>19</b>
<b>DES MÉTROPOLITES COSMOPOLITES AUX PETITES VILLES</b>	
<b>RURALES .....</b>	<b>20</b>
<b>LA FRANCE COMME CAS D'ÉTUDE .....</b>	<b>21</b>
<b>LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTUDE .....</b>	<b>22</b>
<b>LA RÉINSTALLATION EN FRANCE : UN ESSOR ENCORE FRAGILE ...</b>	<b>29</b>
<b>LA MULTIPLICATION DES PROGRAMMES DE RÉINSTALLATION</b>	
<b>EN FRANCE .....</b>	<b>29</b>
<b>UN PILOTAGE EN « SILO » .....</b>	<b>33</b>
<b>LA MULTIPLICATION DES ACTEURS IMPLIQUÉS</b>	
<b>DANS L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS .....</b>	<b>35</b>
<b>LES PETITES VILLES, TERRE D'ASILE DES RÉFUGIÉS EN FRANCE ..</b>	<b>39</b>
<b>LA RÉPARTITION SUR LE TERRITOIRE :</b>	
<b>UNE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE D'ASILE.....</b>	<b>39</b>
<b>LA TERRITORIALISATION DU PROGRAMME DE RÉINSTALLATION ..</b>	<b>43</b>
<b>LES RÉFUGIÉS ET LES PETITES VILLES :</b>	
<b>VERS UN NOUVEAU MODÈLE D'ACCUEIL EN FRANCE ?.....</b>	<b>49</b>
<b>COMPENSER LES DÉSAVANTAGES DES TERRITOIRES RURAUX</b>	
<b>PAR LA SOLIDARITÉ « CITOYENNE ».....</b>	<b>49</b>
<b>RÉUSSIR LA RÉINSTALLATION : LES DÉFIS À VENIR .....</b>	<b>61</b>
<b>LA PARTICIPATION DES CITOYENS À L'INTÉGRATION</b>	
<b>DES RÉFUGIÉS : UN MODÈLE EFFICACE.....</b>	<b>65</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>69</b>



# Avant-propos

Quand les réfugiés arrivent en Europe par la réinstallation ou par une autre voie d'admission légale, les acteurs locaux jouent un rôle essentiel pour faciliter l'intégration. Avec l'engagement des États membres de l'Union européenne à réinstaller 50 000 réfugiés en 2018-2019, la réinstallation connaît un développement extraordinaire en Europe et repose au final sur les populations locales. Et du fait des politiques de placement – aussi appelées politiques de répartition – qui précisent le nombre de réfugiés reçus dans chaque commune ou région sur le territoire national, un nombre croissant de territoires en dehors des grandes villes accueillent des réfugiés réinstallés.

Beaucoup de ces territoires sont des petites villes et des zones rurales qui accueillent des réfugiés pour la première fois.

Il s'agit d'un développement très positif mais cela constitue également un nouveau défi. Les communautés d'accueil doivent être bien préparées pour accompagner les réfugiés – trouver des logements abordables, ouvrir leurs droits sociaux et les autres prestations – et les aider à trouver un emploi et à reconstruire leur vie. Une forte préparation est aussi essentielle pour les réfugiés qui viennent d'arriver. En effet, la préparation et la coopération entre tous les acteurs – aux niveaux national, régional et local – et ceux impliqués avant et après le départ des réfugiés est une clé du succès de la réinstallation.

Les petites communes ont des avantages indéniables : le logement est abordable et les acteurs sociaux communiquent davantage ; et il est aussi plus facile de connaître ses voisins. Bien entendu, tout n'est pas facile dans ces territoires : les transports publics sont souvent limités ; les petites villes sont moins diverses ; les services publics sont moins familiers avec la réinstallation. Pourtant, comme vous pourrez le lire dans cette étude, de nombreux maires, en France et ailleurs en Europe, ont répondu aux défis et ont offert la solidarité aux réfugiés qui arrivent par la réinstallation, la procédure d'asile, la relocalisation, le parrainage privé et toute autre initiative.

Le réseau SHARE travaille pour mobiliser et préparer ces nouveaux acteurs de la réinstallation à travers des formations, des échanges de bonnes pratiques et de la recherche. Les petites villes et les zones rurales constituent un potentiel important d'accueil et de solidarité que le réseau SHARE entend

appuyer. Alors que les médias mettent en avant les difficultés et polarisent encore davantage le débat sur l'immigration, cette étude propose une image plus nuancée. Accueillir des réfugiés dans des petites villes constitue un défi *et* une opportunité. Les communautés locales à travers la France – et au-delà – sont en train de mettre en place les partenariats de terrain nécessaire pour le succès de la réinstallation en Europe.

*Par Petra Hueck, directrice d'ICMC Europe*

# Introduction

Depuis 2015, les programmes de réinstallation des réfugiés<sup>1</sup> ont connu une progression importante en Europe au point de devenir un élément central de la stratégie européenne d'asile. Cela s'explique par un contexte particulier, lié aux événements de l'été 2015 : alors que les mesures de lutte contre l'immigration irrégulière ont conduit depuis cette époque au renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'UE, la question s'est posée de garantir l'accès au territoire européen des réfugiés et des personnes en besoin de protection<sup>2</sup>. C'est à cette situation que répondent les programmes de réinstallation. Dans un contexte où la priorité est d'interrompre les arrivées irrégulières sur les côtes européennes, la réinstallation constitue le moyen pour les États membres de respecter leurs engagements internationaux et de contribuer au régime mondial de protection de réfugiés.

## La réinstallation : un enjeu européen et international

Dès l'été 2015, alors que les arrivées en Grèce commencent à croître exponentiellement, l'UE s'engage à réinstaller 20 000 réfugiés en provenance du Moyen-Orient<sup>3</sup>. Rapidement, la réinstallation s'impose comme un outil de négociation avec les pays tiers en matière de migration. La déclaration du 16 mars 2016 de l'UE et de la Turquie, communément appelée le « *deal* UE-Turquie », est le modèle type de cette coopération souhaitée par les Européens. Elle comprend un engagement à réinstaller 54 000 réfugiés syriens de Turquie et à mettre en place un mécanisme volontaire d'admission humanitaire<sup>4</sup>. La réinstallation est également un

---

1. La réinstallation consiste à transférer des réfugiés d'un pays d'asile à un autre État qui a accepté de les admettre et de leur accorder à terme une résidence permanente.

2. Les persécutions sont entendues ici dans le sens de la Convention du 28 juillet 1951 sur les droits des réfugiés. Les menaces graves se réfèrent à la protection subsidiaire telle que définie par la directive 2001/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011. Le terme réfugié sera utilisé dans la suite de cette étude pour les personnes bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. De nombreuses personnes arrivant en France dans le cadre des programmes de réinstallation se voient accorder la protection subsidiaire. Elles ont la possibilité de contester cette décision et de demander à la Cour nationale du droit d'asile de leur reconnaître le statut de réfugié.

3. Décision du Conseil de l'UE du 20 juillet 2015.

4. Déclaration du Conseil européen et de la Turquie du 18 mars 2016. Cette déclaration prévoit la réadmission en Turquie des migrants non réfugiés mais également ceux qui demandent l'asile en Grèce. La Turquie obtient un doublement de l'aide financière pour améliorer les conditions d'accueil des

élément de discussion avec les pays africains dans le cadre des partenariats en matière de migration<sup>5</sup>. Plus particulièrement, la réinstallation est au cœur du mécanisme mis en place au Niger<sup>6</sup>.

Dans ce domaine, les chiffres comptent autant, voire plus, que les intentions. L'UE s'était déjà engagée, dès 2005, à développer la réinstallation sans que cela n'ait été significativement suivi d'effets en termes d'arrivées de réfugiés<sup>7</sup>. Aujourd'hui, les États membres ont sans doute davantage pris les mesures nécessaires pour respecter leurs engagements. 24 800 réfugiés ont été réinstallés dans l'UE dans le cadre des programmes européens entre 2015 et 2017, et 13 200 entre septembre 2017 et septembre 2018 dans le cadre du nouvel appel de la Commission européenne à accueillir 50 000 réfugiés du Moyen-Orient et de la route de la Méditerranée centrale<sup>8</sup>. Il s'agit du nombre le plus élevé depuis la crise des réfugiés de l'Asie du Sud-Est de la fin des années 1970.

Face à la forte hausse du nombre de réfugiés depuis une décennie et la multiplication des situations de refuge prolongé, les besoins de réinstallation n'ont jamais été aussi importants. Ils sont estimés à 1,2 million de personnes en 2018 et 1,4 million en 2019 par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)<sup>9</sup>. Seulement 55 500 réfugiés ont pu partir avec l'assistance du HCR.

De plus, l'implication croissante des Européens dans ces programmes n'a pu compenser le désengagement des États-Unis où les arrivées ont été divisées par quatre depuis 2017. De même, les priorités européennes ne vont pas aux populations qui, si elles sont moins présentes dans les arrivées irrégulières sur les rives européennes (et donc attirent moins l'attention sur elles), ont toutefois des besoins très forts, comme par exemple les ressortissants de République démocratique du Congo. On le voit, le défi de la réinstallation dépasse de loin les seuls enjeux politiques européens. La

---

réfugiés (6 milliards d'euros) ainsi qu'une reprise des négociations d'adhésion à l'UE et des engagements de libéralisation des visas pour ses ressortissants.

5. Voir M. Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrants – un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Notes de l'Ifri*, mars 2018.

6. La réinstallation est utilisée pour éviter que des réfugiés présents au Niger continuent leur route vers l'Europe et entrent en Libye. De même, l'UE entend réinstaller une partie des réfugiés rapatriés vers le Niger à partir des centres de détention libyens.

7. En 2005, la Commission européenne avait proposé la création d'un programme européen de réinstallation. Cette proposition n'a pas été adoptée par les États membres. L'augmentation des places de réinstallation était également un engagement dans le cadre des programmes de protection régionaux lancés en 2005. En 2014, seuls 6 385 réfugiés sont réinstallés dans l'Union européenne, dont un tiers en Suède.

8. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrant*, COM (2017) 558 final, Bruxelles, 27 septembre 2017.

9. UNHCR, *Resettlement at a glance (January-December 2018)*, 27 mars 2019.

réinstallation n'est pas un élément de la lutte contre l'immigration irrégulière en direction de l'Europe. Il s'agit également d'un enjeu mondial.

## **L'intégration au niveau local : la clé du succès de la réinstallation**

Les programmes de réinstallation ne sont pas uniquement des processus d'identification, de sélection et de transfert de personnes d'un pays vers un autre. L'accueil et l'intégration des réfugiés dans le nouveau pays d'asile en constituent l'autre versant, qui a pour objectif de conduire les réfugiés réinstallés vers l'autonomie et la citoyenneté.

De fait, les programmes de réinstallation sont souvent évalués au regard de l'intégration des réfugiés. Quel que soit le périmètre assigné à la notion d'intégration, son poids politique est important car les gouvernements s'inquiètent de la manière dont la population peut percevoir la présence des réfugiés dans la société. La soudaine suspension du programme danois en 2017<sup>10</sup>, l'un des plus anciens d'Europe, et le revirement américain déjà évoqué, soulignent qu'aucun programme de réinstallation ne peut être considéré comme acquis. Dans un contexte de suspicion croissante des Européens à l'égard de l'immigration et de progression des partis populistes identitaires, on mesure la fragilité des récents efforts de l'UE en matière de réinstallation.

Or, si les États ont la pleine maîtrise de la procédure de sélection et de transfert, l'intégration est quant à elle un processus complexe qui fait intervenir une multitude de niveaux de décision et d'acteurs, y compris les réfugiés eux-mêmes, et la population locale. Car un levier majeur de l'intégration se joue au niveau local. Des facteurs locaux influencent les parcours des réfugiés : les logements disponibles, le niveau des infrastructures médicales, les opportunités d'éducation et de formation, la structure du bassin d'emploi, l'existence d'un réseau associatif dense et la volonté des autorités locales sont autant d'éléments qui dépassent le seul périmètre des programmes de réinstallation et même des politiques d'asile et d'immigration.

Dans la mesure où la réinstallation implique une arrivée planifiée à l'avance des réfugiés, elle permet d'anticiper les difficultés. Cela signifie également qu'elle peut également constituer un terrain d'expérimentation de nouvelles formes de coopération entre les différentes composantes institutionnelles, civiles et économiques d'une société.

---

10. J.A. Thomsen, *Denmark no longer to automatically accept UN refugee resettlement quota*, Reuters, 20 décembre 2017, disponible sur : [www.reuters.com](http://www.reuters.com).

## Des métropoles cosmopolites aux petites villes rurales

On le sait, l'immigration est un phénomène principalement urbain. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), près des deux tiers des migrants s'installent dans les zones métropolitaines dans la majorité des pays de l'OCDE contre 58 % des nationaux de naissance<sup>11</sup>.

L'intégration s'effectue donc d'abord dans les métropoles, particulièrement dans les capitales nationales. Les migrants y trouvent souvent davantage de services publics, d'associations, d'opportunités professionnelles mais surtout des réseaux de communautés étrangères établis sur place depuis longtemps. Cette diversité de points d'appui constitue un atout indéniable des grandes villes européennes, associé à une plus grande acceptabilité par la population locale. De fait, ces villes cosmopolites sont davantage prêtes à accueillir de nouveaux migrants<sup>12</sup>. Ce sont également généralement dans ces villes que les partis d'extrême droite obtiennent leurs scores les plus faibles. En raison de cette ouverture à la diversité, les autorités locales sont enclines à s'investir dans l'intégration des nouveaux arrivants et à réduire les désavantages sociaux qui sont les leurs.

Les données de l'OCDE soulignent également que les demandeurs d'asile sont en moyenne moins concentrés dans les zones urbaines et que la part de ce public dans les zones rurales a tendance à croître<sup>13</sup>. Si cette constatation ne s'applique pas à l'ensemble des pays de l'OCDE<sup>14</sup>, elle résonne avec les politiques de répartition sur le territoire mises en œuvre dans de nombreux pays. À la différence des migrants qui arrivent pour des raisons familiales ou professionnelles, la liberté de circulation des demandeurs d'asile peut être encadrée ou conditionnée s'ils veulent bénéficier des conditions matérielles d'accueil proposées par les États. En raison des difficultés de trouver des solutions d'hébergement dans les grandes villes, les gouvernements sont tentés d'envoyer les demandeurs d'asile dans des zones où le logement est disponible et abordable, particulièrement lors des périodes de fortes demandes d'asile.

Or, en tant que voie d'accès légal et organisé, la réinstallation permet précisément aux États de décider du lieu d'installation des réfugiés. La

---

11. OCDE, *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, avril 2018.

12. *Ibidem*.

13. *Ibidem*.

14. Le rapport souligne que les demandeurs d'asile sont particulièrement concentrés dans les villes au Royaume-Uni et en Lettonie alors que l'accueil des demandeurs d'asile est davantage un phénomène rural en Belgique, en Irlande et en Norvège.

réinstallation offre un moyen pour les répartir sur leur territoire. Dans le contexte européen marqué depuis 2015, à la fois, par une augmentation des arrivées spontanées de demandeurs d'asile et par une croissance des programmes de réinstallation, beaucoup d'États ont fait le choix d'accueillir ces personnes dans des petites et moyennes villes. On mesure la différence avec les grandes métropoles européennes. Ces villes petites et moyennes sont souvent moins habituées à cette population et, surtout, elles n'ont pas les mêmes ressources humaines et financières que les grandes villes pour proposer des services adaptés aux besoins de ces publics. L'accueil et l'intégration des réfugiés dans les petites et les moyennes villes constituent pour ces raisons un sujet émergent dans l'UE.

Alors que le rôle des villes est de plus en plus reconnu en matière de politiques d'immigration et d'asile, particulièrement lors d'arrivées importantes, l'intérêt ne porte que sur les grandes villes. Ces villes ont la force suffisante pour porter une voix politique, parfois critique, sur ces sujets, et savent s'organiser en réseau au niveau européen<sup>15</sup>. D'autres initiatives comme la coalition mondiale des maires pour une croissance inclusive de l'OCDE<sup>16</sup> ou l'agenda urbain pour l'UE<sup>17</sup> s'intéressent à la gouvernance de l'intégration au niveau local mais implique, là encore, essentiellement des grandes villes. Face à cela, les petites villes restent peu étudiées<sup>18</sup> alors même qu'elles disposent de moins d'opportunités d'accès à des réseaux et de mutualisation d'expériences avec leurs homologues européens<sup>19</sup>.

## La France comme cas d'étude

Il existe autant de mécanismes de réinstallation que d'États membres qui participent au programme européen de réinstallation. Chaque État est libre d'organiser l'accueil et l'intégration des réfugiés selon ses choix. De plus, les organisations administratives varient fortement d'un pays à un autre. Les compétences des acteurs qui interviennent auprès des réfugiés réinstallés sont difficilement comparables. Les villes et les régions ne disposent pas des mêmes pouvoirs et moyens dans les politiques d'accueil et d'intégration. Il en est de même des missions confiées aux organisations non

---

15. Voir les travaux du groupe migration et intégration d'Eurocities, disponibles sur : [www.eurocities.eu](http://www.eurocities.eu).

16. Voir également : [www.oecd-inclusive.com](http://www.oecd-inclusive.com).

17. Voir aussi : <https://ec.europa.eu>.

18. L'étude de l'OCDE mentionnée plus haut se penche sur les données de 72 villes dont une seule petite ville en Allemagne (Altina). Des projets de recherches sont en cours en France pour davantage analyser l'accueil des migrants et des réfugiés dans les petites et moyennes villes.

19. Le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE) est une exception. Il réunit des collectivités territoriales de toute taille. Cependant, les petites villes manquent souvent de moyens financiers pour participer activement à ces échanges européens.

gouvernementales. En raison de ces variations qui rendent toute comparaison difficile, cette étude n'a pas l'ambition de couvrir plusieurs pays européens. Le choix a été fait de plutôt se centrer sur un seul cas national afin de permettre une analyse qualitative plus en profondeur des initiatives et des expériences de l'accueil des réfugiés dans les petites villes.

La France présente des caractéristiques intéressantes au regard des objectifs de cette étude. Deuxième économie de l'UE, La France possède également la plus grande superficie. La variété de sa géographie, y compris de ses zones rurales, permet d'aborder l'accueil des réfugiés dans les petites villes dans des environnements différents. De plus, même si le nombre de demandeurs d'asile connaît une augmentation constante depuis 2014 et qu'il existe de nombreux défis à relever pour améliorer les conditions d'accueil de cette population, la France ne fait pas face à des urgences de même ampleur que ses voisins allemand et italien. Enfin, la France dispose toujours d'un poids politique important au sein de l'UE. Elle a confirmé son engagement pour le développement de la réinstallation en Europe et entend en faire un élément essentiel de sa politique d'asile<sup>20</sup>. La France préside le groupe de travail pour le renforcement de la réinstallation et des voies complémentaires le long de la route de la Méditerranée centrale. Ce *leadership* inédit de la France sur les questions de réinstallation est important dans un contexte où d'autres pays se désengagent de cette solution durable. Il ne sera durable que si le programme français de réinstallation est perçu comme un succès.

## Le périmètre de l'étude

L'objectif de cette étude est d'identifier les défis rencontrés et les stratégies adoptées par les acteurs associatifs et les autorités locales dans l'accompagnement des réfugiés réinstallés en France. L'étude vise ainsi à souligner les contraintes mais également les opportunités que constitue l'accueil dans ces territoires. Elle entend aborder des thématiques qui ne sont pas spécifiques aux petites villes mais qui peuvent s'y poser de manière différente, comme :

- l'organisation du premier accueil ;
- l'accès aux soins ;
- l'accès à l'éducation et à la formation ;
- l'apprentissage de la langue française ;
- l'accès au logement ;

---

20. Le Monde, *Macron s'engage à accueillir 10 000 réfugiés d'ici à 2019*, 9 octobre 2017 [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).

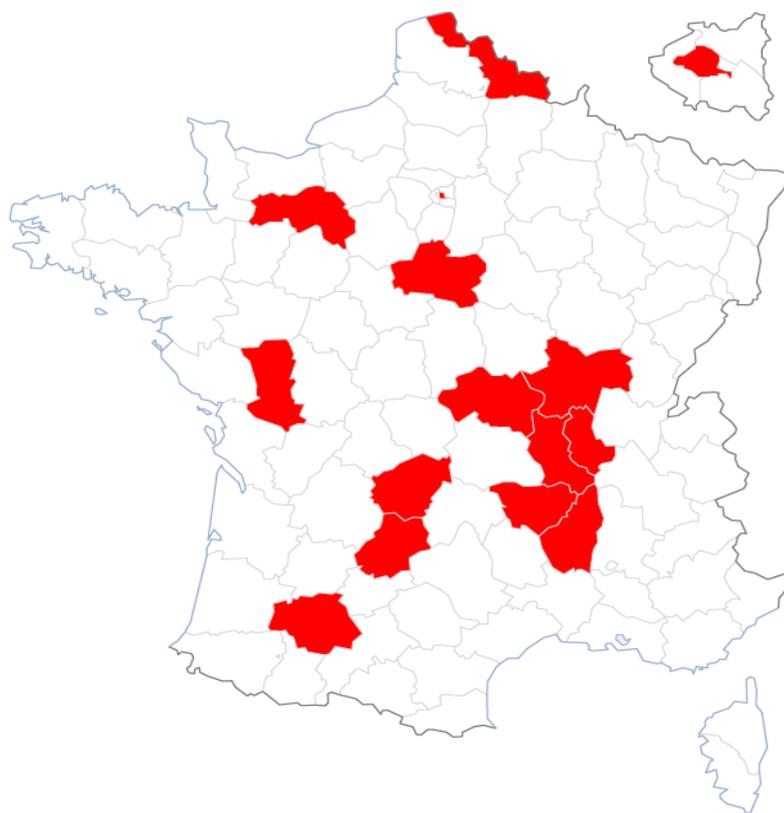
- l'insertion professionnelle ;
- la coopération avec les élus locaux et les services municipaux ; et
- les relations et la coopération avec la population locale.

Il existe peu de littérature disponible sur ces questions en France, la problématique étant encore récente. Aussi, l'étude s'appuie principalement sur une série d'entretiens menés entre septembre et novembre 2018. 34 entretiens ont été réalisés avec des acteurs institutionnels, des opérateurs associatifs, des collectifs de bénévoles et des élus locaux<sup>21</sup>. Nous avons tenté d'engager ces discussions avec des acteurs variés en ce qui concerne leur méthode et territoire d'intervention. Ces acteurs se situent dans 14 départements métropolitains. La majorité des entretiens avec les personnes se trouvant hors de Paris a été réalisée par téléphone. Deux visites de terrain ont cependant été effectuées en Corrèze et dans les Deux-Sèvres en novembre 2018. Enfin, une table-ronde a été organisée le 20 novembre 2018 à Paris dans le cadre du projet Share Integration. Elle avait pour objectif de présenter les premières conclusions de cette étude et d'initier une réflexion collective sur les pistes d'action pour améliorer l'accueil des réfugiés réinstallés dans les petites villes.

L'étude n'a pas l'ambition de l'exhaustivité. Si nous avons cherché à contacter des acteurs qui pouvaient incarner la diversité des interventions et des territoires français, ils ne peuvent être considérés comme un échantillon représentatif. Cependant, malgré ces différences, nous avons observé de fortes convergences dans les problématiques soulevées, les opportunités mises en avant et les expériences vécues. Ces convergences permettent des conclusions qui pourront, nous l'espérons, trouver un écho sur l'ensemble du territoire français et, possiblement, dans d'autres pays européens.

---

21. Voir la liste des entretiens en annexe.

**Carte 1 : départements d'intervention des acteurs interrogés**

La première partie présentera les différents programmes de réinstallation en France ainsi que les acteurs qui les mettent en œuvre. La deuxième partie décrira l'implication progressive des petites villes dans l'accueil et l'intégration avant d'analyser, dans une troisième partie, les défis qui se posent à ces territoires pour répondre aux besoins des réfugiés.

## Qu'est-ce qu'une petite ville ?

La notion de ville ne connaît pas de définition institutionnelle et statistique. En revanche, la commune constitue la plus petite et la plus ancienne subdivision administrative française. Une commune se définit par sa gouvernance (un conseil municipal élu au suffrage universel, un maire et ses adjoints issus de ce conseil) et par ses attributions. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la France (métropole et outre-mer) comptait 35 498 communes. Comparée à ses voisins européens, la France apparaît donc comme le pays des villes, plus précisément des villages, puisque 85 % des villes ont moins de 2 000 habitants. Même si plus de 1 000 communes ont disparu depuis 2015 en raison d'un mouvement de fusions d'intercommunalités, la France compte trois fois plus de communes que l'Allemagne et 4,5 fois plus que l'Italie. Toutes les communes de France ont un statut juridique identique sans considération de leur taille ou d'autres caractéristiques spécifiques. Cette règle connaît des exceptions. Elles concernent les villes d'outre-mer<sup>22</sup>, Paris, Aix-Marseille, Lyon<sup>23</sup> et le statut de métropole attribué à 19 grandes villes françaises<sup>24</sup>. De l'autre côté du spectre, les communes rurales sont définies à des fins de dotation financière comme des communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants. Par conséquent, à l'exception des communes rurales et des métropoles, il n'existe pas de nomenclature institutionnelle des communes françaises en fonction de leur population.

En revanche, les villes ont constitué des réseaux de coopération et d'influence en fonction de la taille de leur population. Ainsi, l'Association des petites villes de France rassemble des maires de villes de 2 500 à 25 000 habitants. L'association Villes de France entend représenter les villes moyennes. Selon ses statuts, peuvent être membres des villes de 15 000 à 100 000 habitants. L'Association des maires ruraux de France réunit, elle, les communes de moins de 3 500 habitants. À l'inverse, l'association France urbaine, un réseau de grandes villes françaises, ne précise pas la population minimale des villes membres.

Les notions de petites villes, villes moyennes et grandes villes n'ont pas non plus de réalité statistique officielle. L'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) distingue les catégories d'espace urbain à partir de trois critères : la continuité du bâti, la concentration des emplois et les déplacements domicile - travail. L'Insee prend comme unité de référence non pas la commune au sens administratif mais l'unité urbaine qui correspond davantage à la manière dont la population vit la ville. Elle introduit la dimension

économique des villes. Cependant, les critères de l'Insee tendent à qualifier de grandes aires urbaines des agglomérations de faible taille. Par exemple, Auch, une ville du Gers dont l'aire urbaine compte 40 000 habitants, est considérée comme une grande aire urbaine par l'Insee dans la mesure où elle comprend plus de 10 000 emplois. Or, au regard des objectifs de l'étude sur l'accueil des réfugiés réinstallés dans les petites et moyennes villes, Auch serait considérée comme une ville moyenne.

Enfin, si l'on se réfère aux travaux des géographes, aucune définition des petites et moyennes villes ne fait l'unanimité que ce soit en France ou en Europe. Le seuil supérieur de la petite ville peut varier de 20 000 à 50 000 habitants. Il est intéressant de souligner que les géographes mettent en avant les caractéristiques fonctionnelles d'une ville pour établir une hiérarchie entre elles. De fait, les petites et moyennes villes se définissent souvent en creux par rapport à leurs relations avec les grandes villes. Concernant les petites villes, les géographes les distinguent fréquemment en fonction de leur localisation par rapport aux grandes villes. On trouve ainsi les petites villes de « banlieue » intégrée dans un tissu urbain métropolitain, les petites villes périurbaines souvent d'anciens bourgs rattrapés par l'urbanisation sans qu'il y ait continuité du bâti et les petites villes isolées, c'est-à-dire des centres de bassin de vie qui polarisent des territoires plus ou moins élargis (10 à 20 kilomètres).

Cette étude n'a pas la prétention de proposer une définition que le législateur, les statisticiens et les démographes n'ont pas souhaité établir. Si le projet Share-Integration entend soutenir les petites et les moyennes villes, il est apparu plus efficace de centrer cette étude sur les plus petites villes, souvent des villages éloignés des centres urbains importants, pour plusieurs raisons. Elles rencontrent des défis similaires en matière d'accueil et d'intégration que nous développerons plus loin. Les caractéristiques des villes moyennes étudiées ont semblé moins homogènes et mériteraient une recherche de terrain plus poussée qu'il n'était pas possible de réaliser dans le cadre de cette étude. De manière plus pragmatique, nous avons également compris que les

22. Ces villes ne seront pas traitées dans le cadre de cette étude dans la mesure où elles n'accueillent pas de réfugiés réinstallés.

23. Ces trois villes bénéficient d'un statut particulier de compétences complémentaires par rapport aux autres communes.

24. Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulouse, Tours, Toulon. Ce statut, créé en 2010, permet de reconnaître des compétences complémentaires en matière d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social.

associations gestionnaires de projets d'accompagnement de réfugiés réinstallés les hébergent fréquemment sur plusieurs communes d'un même territoire autour d'un pôle urbain. L'échelle d'intervention est donc plus fréquemment le territoire que la commune.



# La réinstallation en France : un essor encore fragile

La réinstallation a une histoire en France. Des Hongrois en 1956 aux réfugiés d'Asie du Sud-Est dans les années 1970 et 1980, la France a contribué aux efforts internationaux de partage de la responsabilité. L'essor de la réinstallation depuis 2015 s'inscrit dans cette même démarche, particulièrement au regard de la situation des réfugiés syriens. L'enjeu est aujourd'hui celui de la pérennité de la réinstallation au-delà de crises internationales pour maintenir un savoir-faire au sein des institutions et des associations françaises.

## La multiplication des programmes de réinstallation en France

C'est en 2008 que la France a rejoint à nouveau le club des pays de réinstallation. Un accord-cadre a été signé entre le gouvernement français et le HCR portant, entre autres, un engagement d'examiner une centaine de dossiers de réinstallation par an. La même année, la France a lancé un programme d'admission humanitaire qui a permis d'accueillir près de 1 200 Irakiens jusqu'en 2012<sup>25</sup>.

L'accord-cadre avec le HCR est toujours en vigueur. Il prévoit une sélection sur dossier sur la base de cas présentés au ministère de l'Intérieur par le HCR. Ni l'accord-cadre, ni d'autres textes publics ne précisent les critères de sélection de la France. La pratique montre que la France retient des personnes particulièrement vulnérables dont certaines présentes de lourdes pathologies médicales<sup>26</sup>. 150 personnes sont accueillies en moyenne tous les ans dans le cadre de ce programme de réinstallation. Il est caractérisé par l'extrême variété de nationalités des bénéficiaires.

Ce programme a ouvert la voie à des programmes *ad hoc* qui ont pris de l'ampleur à partir de la décision du conseil de l'UE du 20 juillet 2015. Un premier programme d'accueil de 500 réfugiés syriens avait été lancé en 2014 puis renouvelé en 2015. Il a ensuite été intégré dans les quotas français

---

25. France terre d'asile, « Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France ? », *Les cahiers du social*, n° 25, février 2010.

26. Point de contact français du Réseau européen des migrations, *Programmes de réinstallation et d'admission humanitaire en France*, juin 2016.

prévus par l'UE à l'été 2015. La France s'est alors engagée à réinstaller 2 375 réfugiés syriens et palestiniens de Syrie. Ce quota a ensuite été augmenté de 6 000 personnes supplémentaires à la suite de la déclaration de l'UE avec la Turquie de mars 2016. Enfin, un accord bilatéral avec le Liban a ajouté 2 000 réfugiés aux engagements de la France.

Le gouvernement issu des élections du printemps 2017 renouvelle l'engagement de la France. En octobre 2017, les compteurs ont été remis à zéro<sup>27</sup> mais le président de la République a annoncé la réinstallation de 10 000 réfugiés d'ici l'automne 2019 dans le cadre du nouvel appel de la Commission européenne de septembre 2017<sup>28</sup>. Cette fois, les objectifs ont été scindés entre les réfugiés syriens du Moyen-Orient (7 000 personnes) et les réfugiés se trouvant sur la route de la Méditerranée centrale (3 000 personnes).

La procédure de sélection diffère fondamentalement de celle du programme permanent de réinstallation. Le HCR identifie toujours les réfugiés ayant besoin de réinstallation et propose les cas aux autorités françaises. Des missions de sélection sont ensuite menées conjointement par des agents de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et du ministère de l'Intérieur afin de s'assurer de l'éligibilité des candidats au regard des critères français de qualification à une protection internationale, d'évaluer leur vulnérabilité et effectuer des vérifications de sécurité publique<sup>29</sup>. Les réfugiés sélectionnés bénéficient ensuite d'une session d'orientation culturelle de cinq heures réalisée, au nom de la France, par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Ce programme a eu pour effet une hausse des arrivées en France. 7 353 réfugiés ont été sélectionnés de décembre 2017 à janvier 2019. 5 403 réfugiés sont effectivement arrivés en France dont 4 472 Syriens et 931 réfugiés subsahariens<sup>30</sup>. Les objectifs sont donc atteignables d'ici octobre 2019 si on prend en considération la mise en œuvre ascendante du programme. On constate cependant un déséquilibre dans la réalisation du programme entre ses composantes syrienne et subsaharienne. La dernière connaît davantage de difficultés en termes de sélection, de transfert, et, nous le verrons plus loin, en matière d'accueil sur le territoire.

La réinstallation semble donc s'installer dans le paysage français de l'asile. La loi du 10 septembre 2018 introduit pour la première fois la réinstallation dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit

---

27. Selon la Commission européenne, 1 965 réfugiés ont été réinstallés en France au 4 septembre 2017 dans le cadre de la décision du 20 juin 2015 et de la déclaration avec la Turquie.

28. *Le Monde*, *op.cit.*

29. Des missions de sélection sont ainsi menées au Liban, en Jordanie, en Turquie, au Niger et au Tchad.

30. Chiffres transmis par la Délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (Diair).

d'asile mais elle reste une possibilité et non une obligation<sup>31</sup>. En dépit de ces évolutions récentes, la réinstallation reste un mécanisme fragile dont les objectifs et les modalités ne sont traités par aucun texte juridique. Au mieux, elle est organisée par la voie de circulaires ou d'instructions ministérielles. La réinstallation est donc soumise aux aléas du moment. Il peut y être mis fin sans aucun débat parlementaire ou public. L'expertise et les pratiques développées depuis plus de dix ans en France seraient alors perdues.

### Les programmes de réinstallation en France

Programme	Programme annuel de réinstallation	Programmes européens de réinstallation		
<b>Identification et sélection des réfugiés</b>		Programme Syriens au Moyen-Orient	Déclaration UE-Turquie	Programme Subsahariens
	Identifiés et présentés par le HCR (seulement sur dossiers), sélectionnés par le ministère de l'Intérieur	Identifiés et présentés par le HCR, entretiens par l'Ofpra lors de missions de sélection	Identifiés par la Turquie sur la base d'orientations du HCR et entretiens par l'Ofpra lors de missions de sélection	Identifiés et présentés par le HCR, entretiens par l'Ofpra lors de missions de sélection
<b>Nationalités</b>	Diverses nationalités	Syriens et Palestiniens ex-Syrie au Liban et en Jordanie	Syriens en Turquie	Diverses nationalités
<b>Statut juridique</b>	Statut de réfugié	Statut de réfugié ou protection subsidiaire		
<b>Quota</b>	100 cas par an	7 000 (2017-2019)		3,000 (2017-2019)

31. Article 7 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

## **Les couloirs humanitaires : un programme de parrainage privé à la française<sup>32</sup>**

Une voie complémentaire d'admission des réfugiés en France a connu un fort développement depuis 2014. Une note d'information des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères d'août 2014 a permis aux consulats français d'Erbil et de Bagdad de délivrer des visas à des personnes de nationalité irakienne issues de minorités et « menacées ou persécutées directement, qui ont des proches ou des liens solides en France ou qui se trouvent dans une situation d'extrême vulnérabilité ». Ces personnes ont ensuite été prises en charge par les membres de leur famille ou des groupes confessionnels. Ce dispositif a pris une ampleur importante et a ensuite été ouvert aux réfugiés syriens de toute confession. Plus de 4 000 personnes ont ainsi pu bénéficier de visas asile en 2016 dont 2 700 Syriens et 1 300 Irakiens.

Une étape a été franchie dans la structuration de cette initiative avec le protocole d'accord relatif aux couloirs humanitaires signé le 14 mars 2017 entre le ministère de l'Intérieur, le ministère des Affaires étrangères et cinq associations (la Communauté Sant'Egidio, la Fédération de l'entraide protestante, la Fédération protestante de France, la Conférence des évêques de France et le Secours catholique-Caritas France). Ce protocole prévoit la délivrance par le gouvernement de visas asile à 500 réfugiés et personnes en besoin de protection internationale de Syrie et d'Irak en provenance du Liban. Le transfert, l'hébergement, l'accueil et l'intégration en France sont entièrement pris en charge par des collectifs de citoyens sous l'égide et la coordination des cinq associations partenaires.

Les problématiques soulevées par les couloirs humanitaires partagent des similitudes avec celles décrites dans cette étude sur l'accueil des réfugiés réinstallés dans les petites villes, la majorité des accueils ayant été effectués dans des petites villes. De même, ces accueils reposent par nature sur une implication importante des bénévoles dans le quotidien des réfugiés, qui constituent également un trait caractéristique de l'accueil des réfugiés réinstallés dans les petites villes.

## Un pilotage en « silo »

Le lancement du programme permanent de réinstallation et du programme d'admission humanitaire des Irakiens en 2008 a constitué un moment d'apprentissage collectif pour les différents acteurs français de l'asile, du ministère de l'Intérieur aux opérateurs associatifs en passant par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

Des dysfonctionnements avaient été constatés résultant du manque de coordination et d'un faible pilotage du dispositif<sup>33</sup>. Avec le changement d'échelle consécutif aux programmes européens de réinstallation, les autorités ont instauré un pilotage plus poussé de la réinstallation impliquant divers acteurs aux niveaux national et local<sup>34</sup>. Le nombre de réfugiés accueillis mais également les missions de sélection de l'Ofpra et les arrivées groupées de réfugiés ont été des facteurs positifs pour la mise en œuvre des programmes. La meilleure visibilité de la réinstallation provient également de l'attention qui est désormais portée sur cet outil de protection au plus haut niveau de l'État français.

Les programmes européens de réinstallation restent sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, plus particulièrement de sa direction générale des étrangers en France (DGEF). Celle-ci valide les listes de réfugiés sélectionnés et coordonne leur arrivée en France. Elle est également chargée des conventions avec les opérateurs associatifs qui hébergent et accompagnent les réfugiés dans le cadre du soutien financier du Fonds asile, migration et intégration (Fami) de la Commission européenne. La DGEF s'est adjoint les services de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) pour le pilotage du dispositif national pour le logement des réfugiés réinstallés et la coordination des opérateurs associatifs sélectionnés à cette fin. La Dihal, qui est placée auprès du Premier ministre, a mandaté le groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales (GIP HIS) pour effectuer cette mission. Celui-ci coordonne les opérateurs associatifs, fait remonter les disponibilités de logements, finalise les listes mensuelles d'arrivées et les transmet aux opérateurs associatifs. Enfin, une mission de coordination

---

32. Pour plus d'information sur le parrainage privé des réfugiés en France, voir : European Resettlement Network, *Étude de faisabilité – vers un modèle de parrainage privé en France*, avril 2018.

33. Voir Point de contact du Réseau européen des migrations, *op.cit.*, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile et ICMC Europe, *La réinstallation des réfugiés en France : état des lieux et voies d'amélioration*, juin 2015.

34. Ministère de l'Intérieur et ministère du Logement et de l'Habitat durable, information du 23 mai 2016 relative à la mise en œuvre des opérations de réinstallation de réfugiés syriens et mobilisation des logements nécessaires à cet accueil.

globale de l'accueil des réfugiés réinstallés a été confiée au délégué interministériel à l'accueil et l'intégration des réfugiés (Diair) nommé en 2018. Selon sa lettre de mission du 3 mai 2018, il est chargé de garantir le bon déroulement des programmes européens de réinstallation, de s'assurer du respect des objectifs de la France et de coordonner les actions menées par les différents acteurs. Cette gouvernance partenariale de la réinstallation donne lieu à un comité de pilotage mensuel qui réunit la DGEF, la Dihal et la Diair.

À ce pilotage national s'ajoute une coordination avec les acteurs locaux, particulièrement les autorités déconcentrées de l'État. Des coordonnateurs migrants ont été nommés dans chaque région et département de métropole. Ces coordonnateurs font partie des services des préfectures, le plus souvent des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Ils sont notamment chargés de la bonne mise en œuvre des programmes européens de réinstallation dans leur territoire. Plus particulièrement, ils articulent les actions des différents acteurs locaux et participent à la captation des logements aux côtés des opérateurs associatifs. Ils ont également un rôle important pour informer les élus locaux sur la réinstallation et les encourager à accepter l'accueil de réfugiés sur leur commune. Enfin, des référents pour la réinstallation ont été nommés au sein des principaux services publics, notamment en charge des allocations familiales et de l'assurance maladie. L'objectif est de faciliter et d'accélérer les démarches d'accès aux droits dès l'arrivée des réfugiés sur les territoires.

Ce pilotage territorial est un élément central des programmes européens de réinstallation que nous détaillerons plus bas. Mais il est important de souligner à ce stade que les autorités décentralisées, comme le conseil départemental et les villes, n'ont pas de rôle direct dans l'accueil des réfugiés réinstallés. À l'instar de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, la réinstallation demeure une politique de l'État dont il délègue une partie de la mise en œuvre à des opérateurs associatifs et non à des collectivités territoriales. Ceci dit, le gouvernement essaie d'allier un pilotage vertical, des institutions nationales en direction des coordonnateurs migrants et des associations, et un pilotage horizontal au sein des territoires, qui permet d'inclure l'ensemble des acteurs concernés au sein du département. Ce pilotage à la fois vertical et horizontal constitue une innovation des méthodes de gouvernance des questions d'asile et d'immigration en France.

Le paradoxe est que ces avancées en termes de pilotage de la réinstallation ne profitent pas du tout au programme permanent de réinstallation. Ne bénéficiant pas de la même attention politique, le programme permanent n'a connu aucune évolution de son pilotage malgré

les dysfonctionnements soulevés par les associations<sup>35</sup>. La Dihal et la Diair n'interviennent pas dans sa mise en œuvre. Il s'agit d'un dialogue entre la DGEF et les opérateurs associatifs conventionnés depuis le début des années 2010. Les acteurs locaux ne sont souvent pas au courant de l'arrivée de réfugiés par cette voie et donc n'opèrent pas le même suivi que pour les réfugiés des programmes européens. Les comités de pilotage organisés entre les autorités nationales, les coordonnateurs migrants et les associations ne traitent pas de la mise en œuvre de ce programme annuel<sup>36</sup>.

Par conséquent, les difficultés récurrentes de ce programme ne sont jamais traitées d'autant plus que depuis la réforme du droit d'asile de 2015, ces réfugiés doivent suivre la même procédure que les demandeurs d'asile : obtenir un rendez-vous auprès des guichets uniques de demandes d'asile, envoyer leur demande d'asile à l'Ofpra et être convoqués à un entretien. Dans l'attente de la reconnaissance du statut de réfugié, leur visa ne leur permet plus d'accéder au revenu de solidarité active (RSA) et de travailler. Cela retarde d'autant plus leur parcours d'intégration sur le territoire français.

On le voit, les différents programmes de réinstallation sont mis en œuvre de manière autonome ce qui ne permet pas de faire profiter au programme permanent les bonnes pratiques et innovations des programmes européens. Cette constatation peut être étendue à l'ensemble du système français d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il existe peu de relations entre ces différents dispositifs d'accueil qui mobilisent pourtant les mêmes acteurs institutionnels et associatifs auprès de populations ayant des besoins similaires. On peut s'inquiéter de ce que les programmes européens de réinstallation soient davantage conçus comme des projets temporaires et non comme une étape supplémentaire du développement du système français d'accueil et d'intégration.

## La multiplication des acteurs impliqués dans l'accueil des réfugiés réinstallés

Depuis la création du dispositif national d'accueil dans les années 1970, les autorités confient aux associations la gestion des structures d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ces associations ont professionnalisé leurs interventions dans les années 1990 et 2000. Des organisations comme Adoma, Coallia, France terre d'asile et Forum réfugiés-Cosi constituent aujourd'hui les principaux acteurs -du

---

35. Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile et ICMC Europe, *op.cit.*

36 Voir le tableau récapitulatif du pilotage national et local des programmes de réinstallation à la fin de cette publication.

paysage français de l'asile reposant sur une masse salariale plutôt que sur des bénévoles et principalement financées sur fonds publics nationaux ou européens.

Les pouvoirs publics se sont donc naturellement tournés vers ces organisations lors du lancement des opérations de réinstallation en 2008. D'abord pris en charge dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), il est apparu rapidement nécessaire de prévoir des dispositifs dédiés aux réfugiés réinstallés dans le cadre du programme permanent. France terre d'asile et Forum réfugiés-Cosi proposent depuis 2010 des projets pour ce public en Ile-de-France, dans les Deux-Sèvres et le Rhône. Ces associations ont ensuite été suivies par Adoma à Belfort, Entraide Pierre Valdo dans la Haute-Loire et Isard Cos dans les Pyrénées-Atlantiques<sup>37</sup>. Elles offrent une centaine de places soit en logement direct par un dispositif de bail-glissant<sup>38</sup> soit en logement temporaire. La prise en charge et l'accompagnement dans le parcours d'intégration durent en général une année.

Lorsque les opérations de réinstallation des réfugiés syriens ont débuté, les partenaires associatifs dits « historiques » ont été sollicités par le ministère de l'Intérieur pour s'occuper de l'accueil et de l'accompagnement de ces personnes. Mais avec la montée en charge des opérations d'accueil consécutives à la déclaration avec la Turquie, ces acteurs ne pouvaient pas répondre à tous les besoins d'accueil dans des délais rapides. C'est ainsi que de nouveaux opérateurs associatifs ont proposé leurs services en répondant à un appel à propositions spécifique du Fonds asile, migration et intégration (Fami) de l'Union européenne. Ces organisations, comme France Horizon, le Groupe SOS, Aurore ou Viltais, proviennent du secteur de l'inclusion sociale. Elles ont généralement déjà suivi des réfugiés ou d'autres personnes migrantes dans leurs dispositifs de droit commun mais beaucoup d'entre elles ont commencé à ouvrir des structures dédiées à ces publics en 2015 lors des évacuations des campements de migrants de Calais et de Paris. La réinstallation a ainsi constitué une opportunité pour ces organisations de consolider leurs activités dans les secteurs de l'immigration et de l'asile.

Les opérateurs associatifs proposent des dispositifs similaires. Il s'agit de projets de prise en charge des réfugiés d'une durée d'un an, en logement direct avec bail glissant, une aide à l'ouverture des droits sociaux et un accompagnement social individualisé. Une équipe de travailleurs sociaux est responsable de l'accompagnement et couvre un territoire plus ou moins

---

37. Ces projets bénéficient d'un financement du Fami et du ministère de l'Intérieur.

38. Le bail-glissant est un dispositif d'insertion permettant à des ménages en difficulté de devenir locataire. Le bail est d'abord signé par l'association puis est transmis au ménage lorsqu'ils disposent des moyens nécessaires pour payer le loyer.

large en fonction de la dispersion des logements. Les associations reçoivent une somme forfaitaire de 4 000 euros par réfugié pris sur le Fami.

La multiplication des missions de sélection de l'Ofpra en Turquie, au Liban, en Jordanie, au Niger et au Tchad a accru la pression sur les opérateurs associatifs qui peinaient à capter suffisamment de logements dans le parc social et le parc privé. Il pouvait en résulter un accroissement du délai d'attente des réfugiés dans les pays de premier asile. Cela a amené les autorités à modifier la procédure de placement des réfugiés. Avant avril 2018, les opérateurs associatifs faisaient remonter à la Dihal leurs disponibilités locatives à partir desquelles étaient décidés les transferts en France des réfugiés. Désormais, la Dihal transmet la liste des arrivées aux opérateurs qui disposent de trois à quatre semaines pour trouver les logements.

Par ailleurs, les autorités ont encore davantage élargi le nombre d'opérateurs en sollicitant cette fois des acteurs de l'habitat pour personnes défavorisées qui sont parfois également les partenaires des autres associations pour la captation de logements. Enfin et surtout, les premières arrivées de réfugiés subsahariens en décembre 2017 ont inauguré une nouvelle procédure d'accueil pour ce public. Ils sont désormais accueillis dans des centres de transit répartis sur l'ensemble du territoire français pendant une période de quatre mois avant d'être relogés et suivis par les associations pendant huit mois supplémentaires. Si la nécessité d'effectuer les réinstallations rapidement explique cette évolution des procédures, il est également souvent souligné que les réfugiés subsahariens sont plus éloignés de l'autonomie que les réfugiés syriens. À ce titre, ils auraient davantage besoin d'un accompagnement « intensif » en centre collectif pendant leurs premiers mois en France<sup>39</sup>.

En avril 2019, ce sont 21 opérateurs qui interviennent auprès des réfugiés réinstallés sur l'ensemble du territoire français. Chacun s'est engagé à remplir des objectifs d'accueil pour les réfugiés syriens et les réfugiés subsahariens<sup>40</sup>.

Cette multiplication des opérateurs a eu pour effet de créer des compétitions entre eux pour capter des logements sur un même département. Cela a pu inciter les préfetures ou les DDCSPP à davantage encadrer les lieux d'installation des dispositifs d'accueil des réfugiés réinstallés, particulièrement dans les territoires ruraux et dans les petites villes pour éviter que les élus de ces communes soient sollicités trop souvent.

---

39. Le forfait passe à 6 000 euros par réfugié.

40. Voir la liste des opérateurs associatifs et leurs engagements à la fin de cette étude.

On constate également une préférence des autorités locales pour les acteurs associatifs locaux avec qui ils ont déjà coopéré dans le cadre de dispositifs d'inclusion sociale ou d'accueil de demandeurs d'asile. Ces associations locales ont également une connaissance plus fine de ces territoires et des réseaux de solidarité qui s'y trouvent. Mais ces associations n'ont pas toujours la capacité à gérer la lourdeur administrative et financière des fonds européens. C'est ainsi que de nouveaux types de partenariats sont en train d'émerger sous l'impulsion de l'Entraide Pierre Valdo. Cette association travaille en partenariat avec plusieurs diaconats membres de la Fédération de l'entraide protestante. Les diaconats sont en charge de l'accueil et de l'accompagnement des réfugiés sur leur territoire d'intervention tandis que l'Entraide Pierre Valdo est responsable de la coordination et du suivi administratif et financier dans le cadre du Fami. Ce modèle est en train d'être reproduit en dehors du réseau protestant avec les associations Les chemins singuliers en Corrèze et Regar dans le Gers. Il s'avère intéressant pour couvrir un nombre toujours plus grand de territoires, particulièrement les territoires ruraux et les petites villes, qui constituent une priorité des autorités nationales pour la mise en œuvre des programmes de réinstallation.

# Les petites villes, terre d'asile des réfugiés en France

Le changement d'échelle de la réinstallation en France a incité les autorités à prévoir une politique de placement des réfugiés. Les tensions en matière d'accueil des populations migrantes dans les grandes villes ont rendu nécessaire de mieux penser la répartition sur le territoire français. C'est ainsi que les petites villes sont progressivement devenues des territoires d'accueil des réfugiés. Cependant, cette politique de répartition des réfugiés n'est pas propre à la réinstallation. Elle constitue plus généralement une des priorités de la politique française d'accueil des demandeurs et des réfugiés.

## La répartition sur le territoire : une priorité de la politique d'asile

L'année 2015 a constitué un tournant dans la politique d'asile de France. Les autorités comme les associations s'accordaient à penser que le système d'asile français était « à bout de souffle ». Si chaque partie avait une analyse divergente des motifs de ces défaillances, le constat était celui d'une embolie du dispositif national d'accueil et, par conséquent, un nombre toujours plus important de demandeurs d'asile laissés sans solution d'hébergement.

La priorité du gouvernement a alors été la création de places d'hébergement pour demandeurs d'asile. Celles-ci ont doublé en six ans. Le dispositif national d'accueil comptait 86 510 places fin 2018 dont une moitié dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'autre moitié en hébergement d'urgence. Le gouvernement entend atteindre 97 000 places d'ici la fin de l'année 2019. Cet effort sans précédent sur les capacités d'accueil de la France a soulevé la question de la localisation de ces nouveaux lieux d'hébergement. La réponse, peut-être la plus évidente, aurait été d'ouvrir ces centres là où se trouvaient les demandeurs d'asile, c'est-à-dire dans les grandes villes, et particulièrement dans la région parisienne où 40 % des demandes d'asile sont déposées. Or, ces grandes villes subissent une crise du logement caractérisée par une pénurie de logement social et le coût élevé du parc privé.

L'objectif du gouvernement a alors été de mieux répartir les demandeurs d'asile sur le territoire métropolitain. Pour cela, il a prévu un schéma national d'accueil dont le but a été de créer des places

d'hébergement dans les régions où le nombre de demandes d'asile était faible.

Le gouvernement a favorisé l'ouverture de centres dans des villes où le logement était davantage disponible et moins cher. Ainsi, c'est dans les régions du quart Sud-Ouest de la France qu'on compte le plus grand nombre de lieux d'hébergement de demandeurs d'asile qui se sont nouvellement ouverts. Ce schéma national s'est accompagné d'une orientation « directive » des demandeurs d'asile. Lors de l'enregistrement de leur demande d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) doit faire une proposition d'accueil puis une offre d'hébergement. En cas de refus du demandeur d'asile, celui-ci perd le bénéfice de l'allocation financière attribuée pendant la procédure d'asile. La loi du 10 septembre 2018 va encore plus loin dans cette territorialisation du système d'accueil. Désormais, l'article L. 744-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que le préfet de région fixe la répartition des lieux d'hébergement dans sa région en fonction de la part de demandeurs d'asile déterminée par le ministère de l'Intérieur. La loi instaure également une obligation de résidence pour les demandeurs d'asile qui ne peuvent quitter la région vers laquelle ils ont été orientés que sur autorisation de l'Ofii.

Cet effort s'est poursuivi par la recherche de logements pour les réfugiés afin qu'ils ne se maintiennent pas dans les lieux d'accueil pour demandeurs d'asile et assurer la fluidité de ceux-ci. Dès 2015, le gouvernement a prévu la mobilisation de 5 000 places pour ce public et l'ouverture de 500 places de centre provisoire d'hébergement (CPH). La plate-forme nationale de logement des réfugiés pilotée par la Dihal a été créée afin de coordonner les offres de logement aux réfugiés. Cette plate-forme vise à favoriser la mobilité géographique et à inciter les réfugiés présents en Ile-de-France à accepter de vivre dans une autre région française où les logements sont disponibles et moins chers<sup>41</sup>. Le logement des réfugiés constitue la principale priorité du gouvernement issu des élections de 2017. Une instruction du 12 décembre 2017<sup>42</sup> demande ainsi aux préfets de mobiliser 20 000 logements pour les réfugiés d'ici la fin 2018. Cette instruction décline ces objectifs régionalement selon la tension sur les différents dispositifs d'accueil. Enfin, 3 000 nouvelles places de CPH sont prévues d'ici la fin de l'année 2019 portant le nombre total de places à 5 200.

---

41. Selon une évaluation de la Dihal d'avril 2018, la plate-forme a mobilisé près de 2 000 logements et a permis le relogement de 6 000 personnes. Les logements sont principalement situés dans des villes de 20 000 à 100 000 habitants. Seulement 6 % d'entre eux sont implantés sur des communes de moins de 5 000 habitants.

42. Ministère de l'Intérieur et ministère de la Cohésion des territoires, instruction du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

L'ambition de ce plan de création et de répartition des lieux d'hébergement de demandeurs d'asile et de réfugiés ne pouvait cependant pas répondre aux besoins urgents des migrants à la rue. Bien que ce soit un phénomène antérieur à 2015, il a connu une aggravation cette année-là et une attention publique particulière qui n'est pas étrangère à la crise de 2015 à l'échelle européenne. C'est à Calais que le ministère de l'Intérieur a inventé un nouveau type de dispositif dédié à l'hébergement des populations étrangères. À partir du mois d'octobre 2015, 119 centres d'accueil et d'orientation (CAO) ont ouvert sur l'ensemble du territoire français en vue de proposer un hébergement transitoire aux migrants de Calais<sup>43</sup>. Les autorités ont mobilisé des bâtiments disponibles comme les centres de vacances. Les CAO sont alors conçus comme des sas d'accueil et d'orientation offrant aux migrants un répit d'un mois pour reconsidérer leur projet migratoire et demander l'asile en France.

Nombre de ces centres avaient une durée de vie limitée. Pourtant, les autorités ont très rapidement compris l'utilité de ce dispositif du fait de sa flexibilité. Les CAO ont joué un rôle essentiel dans le démantèlement définitif du camp de Calais qui abritait près de 10 000 personnes en octobre 2016. Les CAO ont aussi accueilli les milliers de migrants provenant des campements parisiens. Progressivement, les CAO se sont installés dans le paysage français, y compris dans des territoires peu habitués à recevoir des populations étrangères. Fin janvier 2017, 310 CAO étaient implantés dans 84 départements et accueillait près de 10 000 personnes. Entre octobre 2015 et janvier 2017, plus de 17 000 personnes sont passées par une de ces structures<sup>44</sup>.

Il n'est pas possible d'analyser l'accueil des réfugiés réinstallés dans les petites villes sans revenir sur cet épisode. De fait, les migrants de Calais, souvent communément appelés « les Calaisiens » par les populations qui les ont reçus, ont démontré que les petites villes et les zones rurales pouvaient devenir des terres d'accueil.

Ils ont ouvert la voie aux réfugiés réinstallés. Ils ont aussi ouvert la voie aux réfugiés qui arrivent via les couloirs humanitaires dont la majorité est accueillie dans des petites villes et des territoires ruraux<sup>45</sup>. Plusieurs

43. Note du 9 novembre 2015 du ministère de l'Intérieur et du ministère du Logement relatif à la création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais.

44. Ministère de l'Intérieur et ministère du Logement et de l'Habitat durable, *Accueil et orientation des migrants : Bruno Le Roux et Emmanuelle Cosse assurent les associations de leur vigilance sur la situation de Calais et font le point de situation sur les CAO et les CAOMI*, 30 janvier 2017. Les CAO ont été fermés ou progressivement transformés en CADA ou hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda). Il ne devrait plus exister de CAO d'ici le premier semestre 2020.

45 Voir le rapport d'évaluation réalisé par les cinq associations du programme des couloirs humanitaires. Secours catholique – Caritas France, *Hébergement citoyen des personnes réfugiées – témoignage des collectifs d'accueil et des personnes accueillies dans le cadre du projet couloirs humanitaires*, 2018.

enseignements ont pu être tirés de cet épisode. Premièrement, les craintes et les hostilités peuvent être rapidement combattues lorsque la population est informée que les migrants et réfugiés arrivent dans le cadre d'une prise en charge et d'un accompagnement réalisé par des travailleurs sociaux. À l'inverse, il a été observé un fort élan de solidarité de la part d'une partie de la population mobilisée pour aider ces migrants. Ces collectifs de bénévoles sont toujours actifs. Ils ont notamment poursuivi leur engagement auprès des réfugiés réinstallés. Certes, des responsables politiques locaux et nationaux ont manifesté leur opposition face à une politique d'ouverture de centres imposée par l'État. Mais ce mouvement n'a pas prospéré. Le gouvernement en a tiré un second enseignement : la nécessité de davantage consulter les élus des communes dans les politiques d'accueil des populations étrangères. Ces enseignements seront, on va le voir, essentiels pour le succès des programmes de réinstallation.

## Les fractures territoriales de la France

Les débats sur l'immigration et sur l'accueil des migrants et réfugiés dans les petites villes doivent être appréhendés dans le contexte plus large des discours sur les fractures territoriales de la France que l'essor de l'extrême droite et la crise des « gilets jaunes » ont placé au cœur des préoccupations françaises. Cette thématique a pris une place considérable dans les débats publics qui tendent à distinguer, voire à opposer, « la France qui perd » à « la France qui gagne ». Depuis quelques années, les pouvoirs publics portent une attention particulière sur les campagnes et les villes moyennes qui seraient restées à l'écart des effets positifs de la mondialisation.

Cependant, les oppositions ville-campagne et grandes villes-petites villes doivent être nuancées. D'une manière générale, hormis les territoires d'outre-mer, les inégalités territoriales de revenus sont moins fortes en France que dans la plupart des autres pays européens. Néanmoins, il est vrai que les transformations économiques ont davantage profité aux agglomérations de plus de 200 000 habitants qui concentrent une part importante de la croissance économique et démographique. Pourtant, les espaces les plus dynamiques du pays sont aujourd'hui non pas les grands pôles urbains mais les espaces périurbains. Ces derniers sont ainsi reliés aux grands pôles urbains et constituent des territoires « sous influence » mais où l'emploi tend également à augmenter à un rythme important. En revanche, les espaces peu denses et mal connectés aux pôles urbains subissent les conséquences d'un manque global d'attractivité et de

dynamisme. Les pertes d'emplois et de populations se nourrissent mutuellement dans un cercle vicieux. Elles renforcent la paupérisation et le vieillissement de la population qui reste dans ces petits centres urbains.

Ces territoires ne sont cependant pas des catégories homogènes. Ils connaissent des trajectoires différentes en fonction du dynamisme de la région dans laquelle ils se situent. Les façades atlantiques et méditerranéennes, le couloir rhodanien et l'Ile-de-France connaissent une croissance économique et démographique qui profite prioritairement aux grandes agglomérations, en particulier Nantes, Bordeaux, Toulouse et Montpellier, mais aussi aux périphéries et aux communes isolées. À l'inverse, hors Ile-de-France, les régions au nord d'une ligne Cherbourg-Besançon et la bande allant des Ardennes au sud du Massif central - souvent appelée la « diagonale du vide » - souffrent d'un manque d'attractivité qui touche également, bien que dans des proportions moindres, les grandes villes.

Ces informations dressent le cadre général dans lequel les réfugiés sont accueillis dans les petites villes. La situation du territoire peut affecter les parcours d'intégration des réfugiés. Par exemple, les réfugiés n'auront pas les mêmes opportunités professionnelles selon le secteur d'activité dominant dans un territoire (emplois agricoles, secteur touristique, industrie, fonction publique). Par ailleurs, nous pouvons nous demander si la répartition des réfugiés dans ces villes pouvait renforcer le sentiment de relégation. Autrement dit, les réfugiés pouvaient être perçus comme des « indésirables » que les grandes villes ne voulaient pas. Cependant, cette réflexion n'est apparue dans aucun des entretiens réalisés pour cette étude. À l'inverse, soit les réfugiés ont été perçus comme une chance pour dynamiser ces territoires soit les acteurs de l'accueil se sont humblement demandé ce que leur territoire pouvait offrir aux réfugiés.

## La territorialisation du programme de réinstallation

L'instruction du 12 décembre 2017 prévoit que, parmi les 20 000 logements que les préfets doivent mobiliser pour les réfugiés, 2 500 sont destinés aux bénéficiaires des programmes européens de réinstallation. Les objectifs ont été ensuite déclinés au niveau régional par une instruction du délégué interministériel à l'accueil et l'intégration des réfugiés du 4 juin 2018<sup>46</sup>. Cette

---

46. Délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, instruction du 4 juin 2018 relative à la mobilisation de logements en faveur des réfugiés réinstallés.

répartition des logements des réfugiés réinstallés s'est appuyée sur quatre critères : la population de la région, les efforts déjà fournis en matière d'accueil des réfugiés, les tensions sur le marché du logement et le PIB de la région. Seules l'Ile-de-France et la Corse ont été exclues du schéma de répartition des logements.

### Carte 2 : nombre de logements à mobiliser par région (2018-2019)



Cette instruction constitue une feuille de route pour les pilotes nationaux (Diair, Dihal et DGEF), les opérateurs associatifs et surtout les préfets de région. Ces derniers sont en charge de déterminer la répartition par département puis les communes d'installation des réfugiés. Les institutions nationales se défendent pourtant de vouloir planifier la répartition des réfugiés sur le territoire français. Elles souhaitent uniquement que chaque département contribue à l'accueil des réfugiés. Elles laissent donc une marge de manœuvre importante aux autorités déconcentrées. Elles considèrent que les préfets et les DDCSPP sont mieux placés pour connaître les équilibres territoriaux les plus adéquats en fonction des spécificités et des dynamiques locales. En d'autres termes, les autorités locales doivent identifier les communes les plus susceptibles d'accueillir les réfugiés.

Le système français de placement n'est pas un système directif. Les autorités souhaitent que les communes de moins de 10 000 habitants soient volontaires ou au moins consentent à accueillir des réfugiés réinstallés même s'il s'agit d'un dispositif financé par l'État et que la prise en charge est opérée par des opérateurs associatifs<sup>47</sup>. Ce consentement n'est pas recueilli selon une procédure établie. Le plus souvent, ce sont les préfetures ou les DDCSPP qui contactent les maires lorsqu'ils identifient des logements disponibles sur leur commune. Parfois, les autorités locales n'effectuent pas ce travail de contact et de conviction et laissent les opérateurs associatifs en face-à-face avec les maires. De même, aucun formalisme n'est exigé concernant le consentement de la commune. Il peut s'agir d'un simple accord oral du maire ou d'une délibération du conseil municipal. Enfin, la réunion d'information publique n'est pas une étape obligatoire. Certains maires se contentent d'une réunion avec les services de la ville et les associations locales.

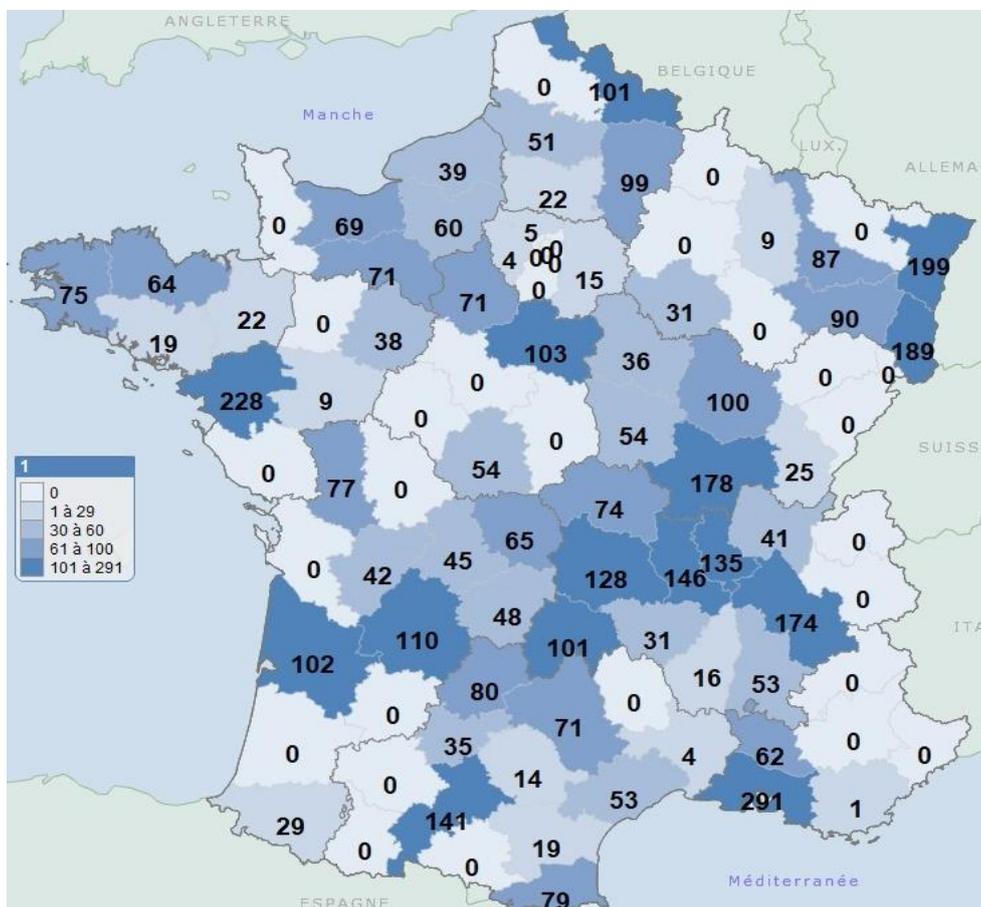
Les contextes locaux, les relations interpersonnelles et les coopérations existantes entre les institutions, les élus et les associations sont importants. Toutefois, l'implication de la préfecture ou de sa DDCSPP est un facteur essentiel pour faire accepter une politique nationale à des élus locaux. Les associations se trouvent souvent en difficulté lorsqu'elles doivent solliciter les maires, particulièrement lorsqu'elles n'ont jamais eu d'activités sur le territoire. La réinstallation permet donc aux préfetures et aux DDCSPP de jouer un rôle de chef d'orchestre local de la politique de réinstallation en étant l'acteur de référence pour les élus, les associations et les services publics. Nous verrons plus bas que l'autre facteur clef du succès de la réinstallation est l'implication du maire ou d'un élu du conseil municipal. Cela permet de mobiliser les réseaux municipaux de solidarité. La réinstallation devient ainsi un partenariat tripartite entre les représentants de l'État au niveau local, les élus municipaux et les associations.

Le système de placement volontaire a des inconvénients bien évidemment. La bonne volonté des élus locaux ne suffit pas pour atteindre les objectifs de la politique française et pour s'assurer que chaque département contribue à l'accueil des réfugiés. La carte ci-dessous montre les déséquilibres entre les départements. Elle montre également que de nombreux départements n'ont encore accueilli aucun réfugié réinstallé.

---

47. Une instruction en date du 4 mars 2019 du ministère de l'intérieur et du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales abaisse le seuil à partir duquel le consentement du maire n'est plus nécessaire. Désormais, les maires des communes de plus de 2 000 habitants sont uniquement informés de l'arrivée des réfugiés réinstallés.

**Carte 3 : nombre de réfugiés réinstallés par département au 30 janvier 2019**



Source : Dihal.

La principale préoccupation des représentants de l’État au niveau local demeure souvent l’acceptabilité par les élus et la population dans un contexte de montée de l’extrême droite. Ils sont peu outillés pour répondre à ces craintes. Il serait pourtant possible de s’appuyer sur les expériences positives de petites villes. Cela permettrait en même temps d’évaluer la sensibilité politique du sujet qui organise le débat national mais qui ne se manifeste pas sur le terrain, y compris pour démontrer que l’accueil des réfugiés n’a pas conduit à davantage d’intolérance à l’égard des populations étrangères. Ainsi, il serait possible de capitaliser sur les premières années de mise en œuvre des programmes européens de réinstallation pour mettre en avant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas en termes de pilotage territorial. Cela permettrait de fournir des lignes directrices aux préfetures et aux DDCSPP, sans les enfermer dans des procédures peu adaptées aux équilibres et dynamiques locales.

Il est pourtant un acteur qui est généralement oublié dans cette démarche partenariale locale : le réfugié. Il s'agit d'une lacune habituelle des politiques d'asile en France comme au niveau de l'Union européenne. Dans le cas de l'accueil des réfugiés dans les petites villes, l'investissement des acteurs locaux peut se transformer en frustration si les réfugiés quittent ou souhaitent quitter la ville où ils sont logés. Les réfugiés ne sont pas informés du lieu où ils seront accueillis. Il a pu leur être difficile d'imaginer ce que cela signifie concrètement dans le contexte français. Lorsqu'il leur a été demandé s'ils acceptaient de vivre en zone rurale lors des entretiens de sélection. Lors de leur départ, les réfugiés découvrent leur aéroport d'arrivée. Ils ne savent pas qu'il ne s'agit pas de la fin de leur voyage. Les trajets en voiture entre l'aéroport et la commune d'installation sont une source d'inquiétude et l'isolement des petites villes françaises est souvent vécu comme un choc.

Les entretiens réalisés soulignent que quasiment tous les réfugiés arrivés dans une petite ville souhaitent repartir vers une grande ville pendant les premiers mois. Seule une minorité d'entre eux partira finalement. Certes, les réfugiés sont épuisés de leurs années d'exil et du voyage vers la France. Ils savent qu'ils ne pourront plus bénéficier du logement et d'un accompagnement en cas de départ. Mais au bout de quelques mois, après des échanges avec des compatriotes se trouvant dans des grandes villes et de vaines tentatives de trouver un logement social, beaucoup de réfugiés prennent conscience de la qualité de leur cadre de vie et l'hospitalité qu'ils reçoivent.

Cette situation contraste avec celle des réfugiés qui arrivent dans les petites villes après avoir vécu la période de la demande d'asile dans une ville plus importante, qui vivent l'installation dans ces petites villes comme une contrainte. Les réfugiés semblent donc mieux accepter leur vie dans ces territoires lorsqu'il s'agit de leur premier point de chute en France. Cela laisse envisager des difficultés plus importantes pour les réfugiés réinstallés à partir du Tchad et du Niger qui passent leurs quatre premiers mois en France dans des centres de transit.

Il est encore trop tôt pour savoir si l'installation des réfugiés dans les petites villes sera durable. Les premiers réfugiés sont arrivés trop récemment dans ces territoires. Leur éventuel départ ne doit pas être perçu nécessairement comme un échec. Les petites villes peuvent en effet constituer un premier tremplin vers l'intégration. Elles constituent des portes d'entrée dans la société française. De sorte que la réussite ou l'échec de la réinstallation dans ces territoires se mesurera d'abord à la profondeur des liens entre les réfugiés et la population locale.



# Les réfugiés et les petites villes : vers un nouveau modèle d'accueil en France ?

L'arrivée des réfugiés réinstallés dans les petites villes et zones rurales répondait à deux préoccupations principales : d'abord, une meilleure répartition des réfugiés sur l'ensemble du territoire national ; ensuite, la disponibilité de logements moins chers que dans les métropoles. Mais l'accueil ne se limite pas au logement. Les réfugiés ont d'autres besoins auxquels il est plus aisé de répondre dans les grandes villes. Il a donc fallu que les petites villes s'adaptent rapidement dans leurs réponses à ces besoins. Ce faisant, un nouveau modèle d'intégration des réfugiés s'y est défini, caractérisé par un engagement plus important de la société d'accueil.

## Compenser les désavantages des territoires ruraux par la solidarité « citoyenne »

Il est possible de mettre en lumière cette plus forte implication de la société d'accueil dans le déroulement du parcours d'intégration des réfugiés dans les petites villes françaises en observant plusieurs segments de ce parcours : le logement, bien sûr, mais aussi la construction de relations avec la société d'accueil, la mobilité, l'accès à l'emploi, la scolarisation, la santé ou encore les cours de langue. Sur chacun de ces aspects, l'absence de programmes spécifiques a été surmontée par la mobilisation de la population locale et l'existence de réseaux de solidarité.

### *Le logement*

La vacance de logements constitue l'avantage incontestable des petites villes par rapport aux grandes villes. On l'a déjà souligné, la crise du logement dans les grandes villes explique, pour une part importante, le placement des réfugiés dans ces zones. À l'inverse, de nombreuses zones rurales ont un taux de logements vacants proche de 20 %. Ces territoires sont confrontés à une dégradation de l'état de leur parc locatif. La réinstallation des réfugiés dans les petites villes apparaît donc comme une opération gagnant-gagnant : pour

les réfugiés qui obtiennent un logement permanent dès leur arrivée en France sans passer d'un hébergement temporaire à un autre ; pour les territoires qui bénéficient de la rénovation et de l'occupation de leur parc locatif.

Les réfugiés sont principalement logés dans des logements sociaux. L'opérateur associatif ou la DDCSPP identifie les logements disponibles auprès des bailleurs sociaux puis contacte le maire de la commune pour obtenir son accord. Les opérateurs associatifs peuvent aussi avoir recours à des logements privés dont les loyers sont plus accessibles que dans les grandes villes. Enfin, il n'est pas rare que les communes mettent à disposition des logements communaux disponibles ou des bâtiments publics vides qu'elles rénovent en lieux d'habitation. Par exemple, le village de Latronquière dans le Lot a réhabilité l'ancienne gendarmerie pour y loger une famille de réfugiés syriens. De même, la mairie Saint-Clar dans le Gers a accueilli une famille de 10 personnes dans un bâtiment du centre médico-social du village. Ce bâtiment avait été rénové pour y recevoir un centre éducatif qui n'a jamais ouvert.

Dans ces situations, l'accueil des réfugiés est une opportunité pour ces villages. Toutefois, l'utilisation de bâtiments inoccupés ne constitue pas la principale motivation de ces élus locaux, qui reste la volonté de contribuer à la protection des réfugiés. L'existence de bâtis disponibles permet uniquement de rendre possible cet effort de solidarité.

Outre la disponibilité des logements, le montant modéré des loyers permet d'envisager de faire glisser le bail au nom des réfugiés après quelques mois de prise en charge. En effet, les réfugiés sont généralement en mesure de payer le loyer dès qu'ils reçoivent le revenu de solidarité active (RSA), les aides au logement et les allocations familiales. La nomination de référents RSA et CAF dans les services publics a accéléré les procédures d'accès aux droits sociaux, de manière toutefois inégalement efficace en fonction des territoires<sup>48</sup>. L'accompagnement social peut alors se concentrer sur d'autres aspects de la vie dans un logement, notamment la gestion du budget et des factures.

Il n'en reste pas moins que la mobilisation de logements dans les petites villes et zones rurales peut rencontrer certaines contraintes. En premier lieu, les logements ne sont pas tous adaptés aux personnes à mobilité réduite. Cela soulève la question des informations sur la situation des réfugiés qui sont transmises aux opérateurs associatifs. Or, selon certains d'entre eux, ces informations sont parcellaires ou erronées. Ensuite, la majorité des

---

48. Plusieurs opérateurs associatifs ont mentionné que les référents RSA et CAF ont également un effet positif sur l'ouverture des droits des réfugiés qu'ils suivent en dehors du cadre de la réinstallation.

logements disponibles est de grande taille. Cela convient à des familles syriennes qui peuvent compter de nombreux enfants, mais beaucoup moins à des réfugiés subsahariens, qui sont le plus souvent arrivés en France sans famille.

Enfin, malgré le taux de vacance du logement, les opérateurs associatifs peuvent avoir des difficultés à mobiliser des logements sur l'ensemble du territoire français. Les refus des maires sont fréquents et dissuadent les opérateurs d'accueillir des réfugiés sur ces communes. Même les maires les plus favorables à cet accueil sont soucieux de limiter l'accueil à un nombre limité de réfugiés dans leurs communes – à une ou deux familles en général. Compte tenu du montant de la subvention allouée aux opérateurs, il faut suivre environ 30 personnes pour financer un poste de travailleur social, ce qui les oblige à répartir les réfugiés sur plusieurs communes d'un même territoire.

### ***Le sentiment d'isolement et la mobilité***

Si le logement est l'atout des petites villes, l'isolement en constitue un handicap. Le sentiment d'être isolé peut provenir de l'absence de communautés étrangères sur le territoire d'accueil. Toutefois, la crainte d'être stigmatisés comme les seuls étrangers d'un village ne semble pas être un sentiment saillant parmi les réfugiés.

Cette question pourrait faire l'objet d'une analyse plus poussée sur la base d'entretiens complémentaires décrivant la perspective des réfugiés qui arrivent dans ces territoires. Quoi qu'il en soit, la plupart des opérateurs associatifs essaient de trouver un équilibre en évitant, à la fois, de réinstaller une seule famille et trop de familles dans une seule commune. Les acteurs locaux insistent sur le fait que multiplier les relations avec la population locale constitue un facteur de succès de la réinstallation et un accélérateur d'intégration. De plus, la diversité de la société française est également une réalité dans les petites villes et zones rurales. Il n'est donc pas rare qu'il y ait des personnes arabophones qui peuvent établir des passerelles entre les réfugiés syriens et la société d'accueil.

De fait, le sentiment d'isolement provient principalement des contraintes de mobilité dans des territoires où les réseaux de transport en commun sont réduits, voire inexistantes. Des déplacements sont obligatoires pour entreprendre les démarches administratives d'ouverture des droits sociaux, répondre aux rendez-vous de la préfecture et de l'Ofii, et un certain nombre d'exams médicaux. Ces services sont généralement disponibles dans la ville moyenne la plus proche ou la capitale régionale.

L'installation des réfugiés dans un périmètre de plusieurs dizaines de kilomètres contraint les travailleurs sociaux des opérateurs associatifs à passer beaucoup de temps sur les routes pour transporter les réfugiés d'un rendez-vous à un autre, souvent au détriment de l'accompagnement social. Le rôle des bénévoles est apparu ici essentiel. Ceux-ci fournissent une aide précieuse aux travailleurs sociaux en conduisant les réfugiés à leurs différents rendez-vous administratifs et médicaux. Ils accompagnent également les réfugiés, particulièrement les enfants, à des activités de loisirs et sportives.

Cela n'empêche pas un sentiment de dépendance des réfugiés à la disponibilité des travailleurs sociaux ou des bénévoles. La question de l'accès à une voiture s'avère donc fondamentale. Le permis de conduire est un sujet qui a été soulevé par l'ensemble des acteurs interrogés. Le permis de conduire constitue le document le plus utile pour les réfugiés, davantage que diplôme. L'échange de permis de conduire est donc une des premières démarches effectuées par les travailleurs sociaux, avec des délais plus ou moins longs en fonction des préfectures.

Cependant, tous les réfugiés n'ont pas le permis de conduire ou ne possèdent plus le document à leur arrivée en France. Or, passer le permis de conduire en France représente un coût souvent difficile à assumer pour les réfugiés. Des solutions ad hoc peuvent être trouvées. La commune de Saint Clar a par exemple pu contribuer aux frais de l'école de conduite en utilisant les fonds reçus de l'État et de la région Occitanie pour l'accueil des réfugiés<sup>49</sup>. Mais ces solutions restent ponctuelles et difficiles à généraliser à l'ensemble du territoire. Une action spécifique pour faciliter l'accès des réfugiés au permis de conduire constituerait ainsi une mesure importante et susceptible d'accélérer l'intégration, au même titre que l'apprentissage du français.

La stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées<sup>50</sup> de la Diar prévoit de développer les dispositifs existants pour financer l'examen du permis de conduire. Elle entend élargir le dispositif « permis à un euro par jour » actuellement ouvert aux jeunes de 18 à 25 ans grâce au recours aux micro-crédits en partenariat avec la caisse de dépôt et de consignation. Ces programmes doivent prendre en considération les freins linguistiques pour l'accès au permis de conduire. La non-maîtrise de la langue française constitue un obstacle pour le Code de la route et les cours

---

49. Entre 2015 et 2017, les communes qui mettaient à disposition un logement pour les réfugiés recevaient de l'État une aide de 1 000 euros. La région Occitanie a décidé de doubler cette aide en versant également 1 000 euros par réfugié accueilli. Ces aides financières ont pris fin en 2018. Désormais, seul le Fami finance les programmes européens de réinstallation. Il est uniquement versé aux opérateurs associatifs qui ont passé une convention avec le ministère de l'Intérieur.

50. Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018.

de conduite avec un instructeur. Ader mobilité a lancé le projet Intégracode dans sept régions, permettant à un public primo-arrivant de développer ses compétences en français et de valider les prérequis à l'entrée en auto-école.

Ce type de projets devrait constituer une priorité des pouvoirs publics, particulièrement pour les réfugiés accueillis dans les petites villes. La mobilité est un facteur d'autonomie et facilite l'accès à un travail. Elle est également importante pour maintenir les réfugiés dans ces territoires et éviter qu'ils rejoignent ensuite les grandes villes. Si les réfugiés émettent souvent le souhait de quitter les petites villes dans les premiers mois, ce sentiment décroît lorsqu'ils achètent une voiture.

### ***L'accès aux soins***

La santé est l'une des premières problématiques que les travailleurs sociaux des opérateurs associatifs doivent traiter à l'arrivée des réfugiés. Dans des territoires peu dotés en infrastructures médicales, il leur faut répondre aux pathologies développées par les réfugiés durant leur parcours d'exil. Les services médicaux sont peu habitués à recevoir un public réfugié. Là encore, des réseaux de communications plus directs dans les petites villes et les zones rurales permettent de trouver des solutions appropriées.

Les informations transmises aux opérateurs associatifs avant l'arrivée des réfugiés comprennent peu d'informations médicales. Les informations sur la santé des réfugiés peuvent être collectées à plusieurs moments de la période précédant leur arrivée en France, que ce soit lors de l'entretien de sélection avec l'Ofpra ou au moment de l'évaluation par l'OIM de leur aptitude à voyager. Si les informations de l'Ofpra sont parfois transmises aux opérateurs, la situation médicale des réfugiés peut évoluer entre le jour de l'entretien et l'arrivée en France. De même, les réfugiés ne sont pas toujours en mesure de faire état des examens réalisés par l'OIM.

Ces informations médicales sont utiles aux opérateurs à plusieurs titres. Elles leur permettent de trouver un logement et une localisation appropriés à l'état de santé des réfugiés. Elles sont nécessaires pour anticiper d'éventuels besoins médicaux urgents. Si les réfugiés ont accès à une couverture médicale universelle, les délais d'ouverture des droits ne permettent pas une prise en charge immédiate, en dépit de l'existence de référents pour les réfugiés dans les administrations pertinentes.

Les opérateurs tentent de résoudre cette situation de plusieurs manières. Ils peuvent passer des accords avec des médecins de ville qui acceptent de faire l'avance des frais en attendant que les réfugiés soient couverts. Ici encore, l'accueil dans les petites villes facilite les relations avec les médecins généralistes, soit par le biais de la mairie soit par les

connaissances des bénévoles. Les permanences d'accès aux soins de santé<sup>51</sup> (Pass) sont également des dispositifs utilisés pour les premiers soins et examens médicaux. Enfin, certains centres hospitaliers acceptent d'examiner les réfugiés avant l'ouverture de leurs droits. Cette dernière option est plus difficile à obtenir, y compris en raison des contraintes budgétaires des hôpitaux. Cependant, les relations déjà établies par les opérateurs, notamment lorsqu'ils gèrent déjà des dispositifs d'accueil de demandeurs d'asile sur le territoire, facilitent la prise en charge des réfugiés réinstallés par les hôpitaux.

L'accès aux soins se confronte à deux problématiques transversales dans l'accompagnement de cette population. Se pose en premier lieu la question de la mobilité. La France dispose encore d'hôpitaux de proximité. Cependant, ils ne se trouvent pas dans les petites villes et villages mais dans les villes moyennes. Les travailleurs sociaux et les bénévoles sont donc obligés de conduire les réfugiés à leurs rendez-vous médicaux à la Pass ou à l'hôpital. Ensuite, la communication entre le praticien médical et son patient est freinée par l'absence d'une langue commune. Les Pass et hôpitaux disposent de faibles budgets d'interprétariat. Les opérateurs doivent régulièrement insister pour que ces budgets soient utilisés. L'interprétariat s'appuie plus généralement sur des solutions informelles. Les opérateurs essaient d'identifier des médecins arabophones ou des bénévoles arabophones. Lorsque cela est nécessaire, ils font appel à des interprètes professionnels mais leur budget ne leur permet d'y faire recours de manière extensive. Le réseau, les bénévoles et les bricolages permettent de trouver des solutions ponctuelles. Les réfugiés syriens sont moins confrontés à ces problématiques d'interprétariat en raison de la présence de personnes arabophones en France, y compris dans les territoires plus ruraux.

Les acteurs interrogés ont tous souligné leur difficulté à trouver des médecins spécialistes qui acceptent de recevoir les réfugiés dans des délais raisonnables. Certains de ces territoires sont des « déserts médicaux » et les rares médecins spécialistes doivent répondre aux besoins de l'ensemble de la population. Par conséquent, il faut attendre parfois plusieurs mois, voire une année, pour être reçu par des dentistes, ophtalmologues ou gynécologues. Les soins dentaires ont été mentionnés comme un besoin répandu parmi les réfugiés syriens.

---

51. Les permanences d'accès aux soins de santé (Pass) permettent une prise en charge médicale et sociale pour des personnes ayant besoin de soins mais ayant du mal à y accéder, du fait de l'absence de protection sociale, de leurs conditions de vie, ou de leurs difficultés financières. Elles donnent accès à des consultations de médecine générale ou spécialisée.

Le suivi psychologique constitue une autre problématique sur laquelle les opérateurs sont sensibles en raison des traumatismes subis par les réfugiés. Certains opérateurs ont pu établir des partenariats avec des centres de santé psychique mais, de manière générale, il est difficile de trouver un psychologue ou psychiatre dans ces territoires. Les opérateurs associatifs s'appuient sur les équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP), qui peuvent proposer des consultations sur les lieux d'habitation des réfugiés. Les opérateurs soulignent cependant dans les entretiens que les réfugiés syriens sont peu demandeurs de tels suivis psychologiques, à la différence des réfugiés subsahariens.

Les petites villes et les zones rurales ne sont donc pas dépourvues de ressources pour répondre aux besoins médicaux des réfugiés. Les débats sur les services publics de santé dans ces territoires concernent les réfugiés de la même manière que les populations locales. Des problématiques spécifiques relatives à la mobilité et à la langue se posent néanmoins pour les réfugiés. Elles doivent faire l'objet d'une réflexion multisectorielle visant à mettre en place un parcours de santé pour les réfugiés<sup>52</sup> au niveau local. Ce parcours de santé doit également déterminer les besoins médicaux qui ne peuvent pas être pris en charge par les services du territoire. Lorsque les réfugiés ont dû subir des traitements lourds, les opérateurs ont pu les transférer dans des grandes villes. Cependant, cette question pourrait être davantage anticipée en améliorant le partage d'information sur l'état de santé des réfugiés avant leur arrivée sur le territoire français.

### ***L'apprentissage du français***

Comme tous les primo-arrivants, les réfugiés réinstallés doivent signer le contrat d'intégration républicaine<sup>53</sup> (CIR) auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). À ce titre, ils se voient prescrire des cours de français gratuits et délivrés par des prestataires de l'Ofii.

L'arrivée groupée de réfugiés a permis une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de ces cours. Les prestataires ont pu délocaliser les cours et les proposer dans les villes où se trouvent les réfugiés, ce qui a évité d'organiser le transport vers le lieu où ces cours ont normalement lieu. De

---

52. Une instruction du 8 juin 2018 du ministère des Solidarités et de la santé relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants rappelle les dispositifs médicaux qui peuvent être sollicités par les migrants. Elle peut servir de modèle pour décliner des parcours de santé des réfugiés au niveau local.

53. Le contrat d'intégration républicaine (CIR) est conclu entre l'État français et tout étranger non européen admis au séjour en France souhaitant s'y installer durablement, sauf exceptions. Le signataire s'engage à suivre des formations pour favoriser son insertion dans la société française. La formation civique est obligatoire. Une formation linguistique peut être prescrite en fonction du niveau en français. Elle vise à atteindre le niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues.

même, pour des raisons de garde d'enfants, il est fréquent que des sessions séparées pour les hommes et les femmes aient été mises en place. Cette flexibilité n'est pas systématique et l'accélération des arrivées depuis 2018 a paradoxalement limité la capacité des prestataires à délocaliser les cours.

De l'avis général, les cours de l'Ofii ne permettent pas aux réfugiés d'acquérir une maîtrise du français. Cela relève à la fois de l'organisation des cours et des aptitudes des réfugiés dont un certain nombre est analphabète, particulièrement les hommes. Peu d'entre eux atteignent le niveau A1 du cadre européen commun de référence. Les offres complémentaires d'ateliers linguistiques sont variables d'un territoire à l'autre. Les opérateurs associatifs s'appuient sur les associations locales qui ont été mobilisées avant l'arrivée des réfugiés. Cependant, leurs capacités peuvent être limitées, notamment lorsque les territoires sont également confrontés à des problèmes d'illettrisme. Par conséquent, les bénévoles sont particulièrement mobilisés sur l'apprentissage du français. De fait, ce sont eux qui deviennent les principaux référents des réfugiés dans ce domaine.

Ce rôle central des bénévoles dans l'apprentissage du français, souligné par les autorités et les opérateurs associatifs, n'a pourtant pas de reconnaissance institutionnelle dans le parcours des réfugiés. Les entretiens montrent qu'une large majorité des bénévoles souhaite cette reconnaissance. Plus particulièrement, les bénévoles souhaiteraient une meilleure articulation avec les cours de l'Ofii. Or, les entretiens constatent une absence de communication avec les prestataires de l'Ofii sur le déroulement des cours et, *in fine*, sur la façon dont les bénévoles pourraient contribuer à mieux accompagner les réfugiés pour qu'ils atteignent le niveau A1. Surtout, il existe une forte demande de formation des bénévoles sur l'apprentissage du français. Le constat est partagé par tous les acteurs locaux, y compris par les bénévoles eux-mêmes qui entendent améliorer ainsi leurs compétences.

Certaines autorités locales ont compris l'importance de mieux soutenir les bénévoles et, indirectement, de reconnaître leur utilité dans l'accueil des réfugiés. Par exemple, la DDCSPP de Corrèze a lancé, en partenariat avec le Casnav<sup>54</sup> et le réseau Canopé<sup>55</sup>, une plate-forme Internet où sont

---

54. Les Casnav, centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, apportent leurs conseils et leur expertise pédagogique aux différents acteurs concernés par la scolarisation de ces élèves. Missions d'appui académique, ils organisent et animent des actions de formation concernant ces publics. Ils accompagnent également les équipes éducatives dans les écoles et les établissements scolaires.

55. Le réseau Canopé est un établissement public qui accomplit une mission d'édition, de production et de diffusion de ressources pédagogiques et administratives destinées aux professionnels de l'enseignement. Il contribue au développement des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation ainsi qu'à l'éducation artistique et culturelle

répertoriées des informations sur l'asile en France et dans le département ainsi que la liste des ateliers socio-linguistiques en Corrèze<sup>56</sup>. Cette plateforme est complétée par une mallette pédagogique comprenant des ouvrages dont la valeur pédagogique a été validée par le Casnav. Enfin, une formatrice de français langue étrangère (FLE) propose aux bénévoles des ateliers sur l'utilisation de cette mallette.

Cette initiative souligne une nouvelle fois le rôle d'animateur que peuvent jouer les autorités de l'État au niveau local. Elle souligne également comment l'Éducation nationale peut mettre son expertise sur l'apprentissage au service d'un public allophone. Cette démarche partenariale est facilitée par une communication plus fluide entre les acteurs locaux dans des territoires comme la Corrèze. Mais il reste à poser la question des ressources financières dans un contexte de restrictions budgétaires. Soulignons que ce type d'initiative ne requiert pas de moyen élevé. L'effet levier qu'elle peut justifier l'investissement de l'État dans la montée en compétences des bénévoles et l'impact que cela peut avoir sur les réfugiés.

Toutefois, il faut interroger les attentes de la société d'accueil en matière de maîtrise du français par les réfugiés. Ces attentes doivent être mesurées en fonction des aptitudes d'apprentissage qui peuvent être altérées par leur parcours d'exil et leur profil socio-éducatif. On constate que la non-maîtrise du français peut justifier un désengagement de certains services publics pour accompagner les réfugiés dans l'emploi, voire pour l'ouverture des droits sociaux. Certes, il est important que les réfugiés comprennent les consignes de travail, y compris pour des postes peu qualifiés, mais cela ne peut pas être un obstacle insurmontable. L'apprentissage du français s'effectue également par la socialisation et le contact avec des citoyens français, que ce soit dans le cadre du travail ou dans les liens qui s'établissent avec la population locale. À cet égard, la mobilisation de bénévoles constitue un puissant accélérateur d'intégration.

## ***La scolarisation***

La scolarisation concerne pratiquement tous les réfugiés syriens dont la population se compose très majoritairement de familles avec enfants. L'accès à l'école primaire ne semble pas poser de problèmes particuliers. Les acteurs interrogés ont même souligné la qualité de l'accueil qui a été faite aux jeunes enfants réfugiés. Les professeurs préparent les autres enfants

---

56. <https://atelier-canope-19.canoprof.fr>.

ainsi que les parents d'élèves à l'arrivée de leurs nouveaux camarades syriens.

La situation est plus complexe pour les adolescents. Les établissements scolaires ont des pratiques variées, parfois contradictoires. Certains placent les jeunes dans des classes correspondant à leur âge. D'autres préfèrent les orienter en fonction de leur niveau scolaire. Chaque pratique a ses inconvénients mais toutes les personnes interrogées ont souligné l'envie d'apprendre de ces jeunes. Leur succès à intégrer le système éducatif français dépend de la volonté d'adapter les enseignements à ces jeunes réfugiés, notamment l'aménagement de leur temps scolaire pour qu'ils puissent suivre les cours complémentaires de français. Les établissements ont l'obligation de prévoir des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UP2A). L'offre d'UP2A varie cependant d'un établissement à un autre.

Ce sont les jeunes de plus de 16 ans qui se trouvent dans la position la plus difficile. Passé cet âge, les établissements scolaires ne sont plus soumis à l'obligation de les scolariser. Si certains établissements acceptent de les accueillir, d'autres refusent. Ces jeunes se retrouvent alors sans solution puisque les missions locales refusent de les suivre en raison de leur non-maîtrise du français.

Ce groupe de jeunes est celui qui fait l'objet de plus d'inquiétude. Il est nécessaire de leur réserver une attention spécifique pour s'assurer qu'ils passent à l'âge adulte dans de bonnes conditions, qu'ils acquièrent des compétences de base et réfléchir à la façon de les accompagner dans l'apprentissage d'un métier.

La contribution de l'institution scolaire à l'accueil des réfugiés ne se limite pas à la scolarisation des enfants. Les enseignants à la retraite constituent en effet la plus importante cohorte de bénévoles. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les bénévoles sont essentiels pour l'apprentissage du français mais aussi pour le soutien scolaire et l'accompagnement des enfants aux activités sportives et de loisirs. Cette proximité entre les bénévoles et le corps enseignant facilite souvent les relations avec les établissements scolaires.

## ***L'accès à l'emploi***

Les entretiens que nous avons conduits battent en brèche l'idée reçue selon laquelle les petites villes et les zones rurales seraient des territoires offrant peu d'opportunités professionnelles. Les enquêtés rencontrés confirment les besoins de main-d'œuvre dans plusieurs des territoires étudiés. Face à un vieillissement de la population, il existe une offre d'emplois non qualifiés et

une offre d'emplois très qualifiés. Les premiers ne sont pas attractifs pour la population locale et les seconds souffrent de la non-attractivité des territoires ruraux pour des populations très diplômées. Certes, tous les territoires ne présentent pas le même état de leur marché de l'emploi. Des différences importantes existent entre les anciens bassins industriels, les zones agricoles et les territoires qui connaissent un essor du tourisme.

Les réfugiés peuvent-ils profiter de ces opportunités professionnelles ? C'est ce que pensent certains acteurs locaux interrogés pour notre étude. C'est particulièrement le cas dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires dans lesquels plusieurs réfugiés ont été embauchés.

L'insertion professionnelle est donc une perspective raisonnable mais elle doit prendre en considération le parcours des réfugiés. En effet, les traumatismes, les problèmes de santé, l'âge, la présence de nombreux enfants en bas âge sont autant de facteurs qui ne permettent pas d'envisager une employabilité à court et moyen termes. Les attentes en termes d'insertion professionnelle doivent être réalistes. De fait, c'est le plus souvent le père de famille ou les aînés d'une fratrie qui trouvent un emploi. La majorité des femmes syriennes n'envisage pas de travailler. Les bénévoles et les associations incitent les femmes à s'inscrire dans une démarche d'emploi sans toutefois les contraindre.

L'absence de maîtrise du français constitue le principal frein à l'embauche, particulièrement pour les postes qualifiés. Les réfugiés ayant des diplômes se trouvent souvent dans une situation moins favorable. Il est difficile de les convaincre d'accepter des emplois de subsistance qui ne correspondent pas à leurs qualifications. La maîtrise du français est également un prérequis important pour des emplois non qualifiés, notamment pour comprendre les consignes de sécurité. Mais ces emplois restent plus accessibles et permettent d'envisager des modules d'apprentissage du français axés sur un métier. L'une des difficultés rencontrées tient à ce que les cours de l'Ofii se concilient difficilement aux horaires de travail et peuvent de ce fait retarder l'accès à un emploi.

Tous ces freins à l'emploi ne sont pas propres aux petites villes et aux zones rurales, bien sûr. Symétriquement, il est même des atouts propres à ces territoires. À la différence des grandes villes, par exemple, les réfugiés ne sont pas des candidats anonymes parmi d'autres dans l'accès à un emploi. Les bénévoles et leurs réseaux locaux sont des relais d'insertion professionnelle. Il est fréquent que les bénévoles recommandent les réfugiés à des employeurs du territoire. Ces derniers peuvent également proposer spontanément d'embaucher des réfugiés, que ce soit par solidarité ou pour répondre à un besoin de recrutement.

La visibilité des réfugiés et la mobilisation de bénévoles implantés dans le tissu social et économique sont des atouts indéniables. Elles permettent d'éviter des procédures ordinaires de recrutement qui peuvent être désavantageuses, voire discriminatoires, pour les réfugiés. S'il s'agit principalement de postes saisonniers ou de courte durée, ces opportunités permettent d'entrer sur le marché du travail et de construire progressivement un parcours d'insertion professionnelle.

Cette voie d'accès à un emploi a des limites. Son caractère spontané et informel garantit son efficacité dans des territoires où les relations interpersonnelles pèsent. Il s'agit plutôt d'une question d'échelle pour permettre à davantage de réfugiés d'accéder à l'emploi. La question de l'emploi entre dans les stratégies de la DDCSPP et des opérateurs associatifs pour identifier une commune d'installation et convaincre leurs élus. Ils tentent de coopérer avec les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle et les employeurs locaux. Dans cette perspective, les agences d'intérim sont des partenaires potentiels très importants. Elles peuvent jouer un rôle d'intermédiaire entre les entreprises locales, les opérateurs associatifs et les réfugiés. Elles connaissent les besoins de leurs clients et peuvent les conseiller dans l'embauche de réfugiés.

L'arrivée des réfugiés est trop récente pour savoir si leur insertion professionnelle dans les petites villes et les zones rurales sera plus stable qu'une succession d'emplois saisonniers et de contrats précaires. Dans tous les cas, l'arrivée des réfugiés ne semble pas être perçue comme une « menace » pour l'emploi des populations locales. À l'inverse, elle peut constituer une opportunité de dynamisme et répondre à des besoins de main-d'œuvre non pourvus. L'emploi est davantage qu'une activité économique. Il participe à faire vivre des territoires. Il semble d'ailleurs que le recours à des réfugiés soit préféré à celui de travailleurs temporaires européens.

On le voit, les petites villes et les zones rurales disposent de nombreux atouts pour permettre aux réfugiés de construire une nouvelle vie en France. Cette conclusion doit néanmoins être nuancée au regard de la diversité des profils de réfugiés concernés. On doit en effet s'interroger sur l'adéquation d'une installation dans ces territoires en fonction des profils concernés.

Les réfugiés d'origine urbaine auront par exemple peut-être plus de difficultés de s'adapter à ces espaces ruraux. La taille des appartements disponibles dans ces espaces les rend également plus adaptés à des familles qu'à des personnes seules. Les familles seront peut-être également plus résilientes face au sentiment d'isolement. Il semble aussi que les familles avec des enfants soient plus facilement acceptées à leur arrivée par la population locale. Enfin, les réfugiés les moins qualifiés auront plus

d'opportunités pour trouver un emploi. Ces quelques éléments soulignent la réflexion nécessaire sur la mise en place d'une politique de placement des réfugiés capable de prendre en compte conjointement le profil des personnes et les caractéristiques des territoires d'accueil.

## **Réussir la réinstallation : les défis à venir**

L'avenir de la réinstallation dans les petites villes se jouera sur deux aspects : l'un concerne les parcours des réfugiés une fois terminée la période de prise en charge par les opérateurs associatifs ; l'autre a trait à la capacité des petites villes d'accueillir un nombre continu de réfugiés sur le long terme.

### ***Le délicat passage aux services de droit commun***

Les réfugiés réinstallés bénéficient d'un accompagnement individualisé dans le cadre des projets soutenus par le Fonds asile, migration et intégration de l'Union européenne. Cette prise en charge a une durée limitée. Elle est généralement d'une durée d'un an, que ce soit dans le cadre du programme permanent ou dans celui des programmes européens. Les réfugiés disposent des mêmes droits sociaux que les ressortissants français. L'un des objectifs des opérateurs associatifs est que ces droits puissent être ouverts dès la première année de présence sur le territoire français. Plus largement, l'objectif des opérateurs associatifs est d'accompagner les réfugiés vers leur autonomie.

Toutefois, chacun reconnaît que douze mois représente un délai trop court pour que les réfugiés atteignent une autonomie suffisante et puissent vivre sans suivi social. C'est particulièrement le cas pour les réfugiés arrivés dans le cadre du programme permanent, qui comptent des catégories de personnes particulièrement vulnérables ayant vécu de longues années dans des conditions de vie très précaires. À cela s'ajoute que l'obligation de faire une demande d'asile sur le territoire français retarde de plusieurs mois les démarches d'ouverture de droits sociaux et d'intégration. Ces démarches sont plus rapides pour les réfugiés syriens et subsahariens, notamment grâce aux référents dans les différents services publics. Il n'empêche que les problèmes de santé et l'absence de maîtrise du français ne permettent pas d'envisager une pleine autonomie pour la majorité d'entre eux.

À l'issue de la période d'un an, les réfugiés réinstallés deviennent de simples bénéficiaires de la politique sociale française, au même titre que tout autre public désavantagé. Ils relèvent des services sociaux de droit

commun<sup>57</sup>. Dans les entretiens, le passage vers les services de droit commun est fréquemment qualifié de « brutal » pour les réfugiés. Ces derniers bénéficiaient d'un accompagnement individuel par des travailleurs sociaux formés à répondre à leurs besoins spécifiques. Les assistants sociaux n'ont ni la même disponibilité ni la même connaissance des réfugiés qu'ils perçoivent comme un public ayant des problématiques à part. Les difficultés de communication en français et le formalisme de la prise de rendez-vous renforcent un sentiment de distance entre les réfugiés et leurs nouveaux référents sociaux.

Les opérateurs associatifs proposent parfois un suivi complémentaire, occasionnel et non financé, au-delà de la première année. Cela reste davantage possible dans le cadre du programme permanent, dans la mesure où les dispositifs sont maintenus dans les mêmes territoires depuis le début des années 2010. Cela est plus difficile dans le cadre des programmes européens. En effet, les dispositifs des opérateurs sont temporaires. Il n'existe une équipe dédiée que pour la durée de l'accompagnement, sauf si de nouveaux réfugiés arrivent sur le même territoire. Même si la majorité des opérateurs associatifs ont choisi d'adosser leurs projets de prise en charge des réinstallés à des dispositifs pérennes comme les Cda, les intervenants sociaux de ces dispositifs n'ont pas le temps et la mission de s'occuper des réfugiés réinstallés.

Dans les petites villes, les bénévoles remplissent souvent le vide laissé par la fin de la prise en charge par les opérateurs associatifs. Ils prennent le relais en termes de suivi social. Cela les conduit à prendre une posture d'assistance que beaucoup souhaitaient éviter dans leurs relations avec les réfugiés. Certes, les bénévoles peuvent contribuer à amoindrir les effets du passage au suivi de droit commun en constituant des points de contacts pour les assistants sociaux. Mais il est impossible qu'ils se substituent aux travailleurs sociaux professionnels.

Le relais vers les services de droit commun doit donc être organisé de manière plus progressive. Plusieurs options sont envisageables, par exemple l'allongement de la durée de l'accompagnement des opérateurs associatifs ou un suivi plus poussé dans le cadre du droit commun. Les deux options ont un coût financier mais il est important de s'assurer que les efforts déployés pour l'autonomisation des réfugiés ne soient pas mis en cause par une fin de prise en charge sans transition. Dans tous les cas, il serait nécessaire que les services sociaux de droit commun soient impliqués et

---

57. En France, les départements sont désignés comme « chef de file » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Ils sont notamment responsables du revenu de solidarité active et des actions d'insertion sociale. Les communes ont des compétences dans le domaine de l'aide sociale facultative, par le biais des centres communaux d'aide sociale (CCAS).

conscients au plus tôt des besoins spécifiques des réfugiés réinstallés. Une incitation financière de l'État permettrait d'impliquer davantage les services de droit commun auprès des réfugiés réinstallés.

La question revêt également une dimension plus politique. Les conseils départementaux qui sont responsables des politiques sociales de droit commun peuvent ou non être sensibles à la politique de réinstallation de la France, et transmettre des orientations à leurs services qui ne convergent pas toujours avec les besoins des réfugiés réinstallés. Les politiques sociales peuvent aussi privilégier d'autres priorités sociales sur le département.

Or, dans les zones rurales, il est fréquent que les maires soient aussi conseillers départementaux. Ils peuvent par ce biais influencer les orientations départementales pour s'assurer que les réfugiés soient inclus dans les politiques sociales. On peut également raisonnablement penser que les centres communaux d'aide sociale des villes ayant accepté de recevoir des réfugiés soient plus enclins à s'intéresser à ce public. Les communes ont certes des compétences et des moyens limités en matière d'action sociale. Toutefois, il ne s'agit pas de proposer un suivi similaire à celui offert par les opérateurs associatifs mais un point de contact de proximité pour les réfugiés, afin de s'assurer qu'ils poursuivent leur parcours d'intégration en France.

### ***La question des « capacités d'accueil » des petites villes***

Au cours de l'automne 2015, des centaines de communes françaises, de petites et de grandes tailles, ont participé à l'élan de solidarité consécutif à la diffusion de la photo d'Aylan Kurdi. Elles ont proposé de mettre à disposition des logements pour les réfugiés. Pour le gouvernement, c'était une occasion de mettre en œuvre ses engagements dans le cadre du mécanisme européen de relocalisation. Cependant, les demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie ont tardé à arriver en France et ils ont été accueillis dans d'autres dispositifs d'hébergement.

Les élus locaux qui montrent de l'enthousiasme à accueillir des réfugiés réinstallés ont souvent participé à cet élan de solidarité. Sans nouvelles des autorités pendant longtemps, ils ont finalement été contactés pour la réinstallation.

Entre-temps, la mobilisation de nombreuses communes s'est estompée. De même, les ouvertures de dispositifs d'accueil pour demandeurs d'asile se sont multipliées sur l'ensemble du territoire. Il est probable que les objectifs

du gouvernement de davantage répartir les réfugiés réinstallés se heurtent à une opposition de certains élus locaux qui peuvent craindre une hostilité de la population à l'égard des réfugiés réinstallés ou considèrent que leur ville accueille déjà suffisamment de migrants.

Autrement dit, le nombre de « villes accueillantes » est-il limité et quand cette limite sera-t-elle atteinte ? La recherche de nouvelles communes d'accueil constitue un défi important pour les autorités locales et les opérateurs associatifs et semble être une tâche de plus en plus difficile.

Cette question pose celle de la capacité à atteindre les objectifs de la France en matière de réinstallation et, éventuellement, de la poursuite de cet outil de protection internationale au-delà de 2019. D'autant plus que les capacités des villes qui ont déjà accueilli des réfugiés sont de fait limitées. Il s'agit moins d'une problématique de logement disponible que de l'investissement des collectifs de bénévoles. La mobilisation de ces personnes contribue au succès de l'accueil des réfugiés réinstallés. Elle peut aujourd'hui céder à une certaine fatigue. On constate également un surinvestissement des maires et des élus municipaux à l'origine de la décision d'accueil. Dans les petites villes, ils interviennent tant comme bénévole que comme conseiller municipal.

Le soutien aux élus locaux et bénévoles semble donc être important pour convaincre de la nécessité de poursuivre l'accueil des réfugiés réinstallés. Souvent évoqué au cours des entretiens, le besoin que les autorités reconnaissent le rôle des bénévoles est important. Les bénévoles attachent une importance au fait qu'ils ne sont pas simplement « utiles » pour pallier les besoins mais qu'ils contribuent par eux-mêmes, à leur niveau, à la politique de protection des réfugiés. La mallette pédagogique des ateliers socio-linguistiques proposée par la DDCSPP de Corrèze est un exemple de reconnaissance par les autorités de ce rôle des bénévoles.

Enfin, les élus locaux et les bénévoles peuvent être les meilleurs ambassadeurs de la réinstallation auprès des maires hésitants. Ils sont les mieux placés pour faire part des défis mais surtout des effets positifs de la réinstallation sur la commune. Les réseaux locaux d'élus municipaux sont des vecteurs de communication de ces « *success stories* ». Ils permettent aussi à ces élus de se soutenir mutuellement.

## **La participation des citoyens à l'intégration des réfugiés : un modèle efficace**

La force de l'accueil des réfugiés réinstallés dans les petites villes et les zones rurales réside dans la bonne coordination entre les différents acteurs locaux : représentants locaux de l'État, élus municipaux, opérateurs associatifs, associations caritatives et citoyens. Si cette coordination est facilitée par les relations de proximité et les réseaux locaux d'interconnaissance, il demeure que le rôle des bénévoles doit s'articuler à celui des opérateurs associatifs.

### ***Les bénévoles et les opérateurs associatifs : un apprentissage mutuel***

La professionnalisation des associations intervenant dans le secteur de l'asile depuis les années 1990 est allée de pair avec une complexification des règles de l'asile et de l'action sociale en France. Cela a amené les associations à confier l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés à des salariés plutôt qu'à des bénévoles. Ces derniers ont occupé une place plus marginale dans les activités de ces associations, même si certaines ont davantage formalisé la relation entre salariés et bénévoles.

L'accueil des réfugiés dans les petites villes interroge ce modèle d'intervention sociale. La forte présence des habitants auprès des réfugiés s'est imposée aux opérateurs associatifs. Ces citoyens interviennent non pas en tant que bénévoles adhérents de l'association mais en tant que groupes de particuliers autonomes, parfois constitués en collectif. Les opérateurs associatifs ont rapidement envisagé ces citoyens actifs comme des alliés et des soutiens.

De façon très pragmatique, les moyens limités des opérateurs associatifs et l'éparpillement des réfugiés sur plusieurs communes d'un territoire restreignent le degré d'intervention des travailleurs sociaux. Toutefois, les bénévoles ne sont pas de simples forces d'appui aux travailleurs sociaux. Ils permettent aux réfugiés de se sentir moins isolés et de maîtriser leur nouvel espace de vie. Ils peuvent développer des liens affectifs avec les réfugiés alors que le travail social implique de maintenir une certaine distance avec l'utilisateur. Il y a donc une complémentarité entre les bénévoles et les travailleurs sociaux qui doit être explicitée dès la préparation de l'arrivée des réfugiés.

Pratiquement tous les opérateurs associatifs organisent des comités de pilotage avant l'accueil des réfugiés, soit de leur propre initiative soit à l'initiative des maires. Ces comités permettent de présenter le cadre et les objectifs de l'accompagnement mais également de déterminer les missions de chacun. Ils réunissent les représentants de l'État, les services publics, les services municipaux et, le cas échéant, les associations locales. Les habitants étant facilement prévenus de l'arrivée des réfugiés dans les petites villes, ces comités sont une opportunité de mobiliser la population. Plusieurs configurations sont possibles : il peut exister un réseau associatif sur le territoire ou des collectifs d'aide aux migrants déjà constitués, notamment suite à l'ouverture des CAO ; des habitants peuvent se porter volontaires.

Les opérateurs associatifs interrogés au cours de notre enquête ont souligné qu'ils ne rencontraient pas de difficulté particulière à constituer ces groupes de bénévoles, particulièrement lorsque les travailleurs sociaux disposent de réseaux personnels sur le territoire.

Les travailleurs sociaux doivent cependant encadrer ces élans de solidarité. Il semble important d'informer les bénévoles des différentes étapes de l'accompagnement des réfugiés réinstallés, pour une parfaite compréhension des missions et des contraintes des travailleurs sociaux. Les bénévoles prennent conscience de la complexité des démarches administratives d'ouverture des droits et de la nécessité d'une intervention professionnelle sur ces aspects de l'accompagnement. Les travailleurs sociaux peuvent également prodiguer de nombreux conseils aux bénévoles, notamment sur l'« interculturalité », l'animation d'ateliers, l'espace qu'il convient de laisser aux réfugiés et la « gratitude » qu'ils peuvent espérer de la part des réfugiés.

Ces derniers points méritent une attention plus poussée. Des incompréhensions entre réfugiés et bénévoles peuvent être source de frustration et de déception pour les deux parties. Les autorités avec leurs opérateurs associatifs devraient être encouragées à proposer des formations ou des ateliers de discussion aux bénévoles permettant d'aborder ces questions. Reconnaître le rôle des bénévoles dans l'accueil des réfugiés ne se réduit pas à les remercier de leur engagement. Il s'agit plutôt de leur fournir les outils nécessaires pour permettre de s'engager dans des actions adaptées sur le long terme.

### ***Construire un sentiment d'appartenance***

L'apprentissage mutuel ne concerne pas uniquement les bénévoles et les opérateurs associatifs. Il s'applique aussi aux relations entre les bénévoles et les réfugiés. Les bénévoles sont très présents dans la vie des réfugiés. Par ce

biais, ils leur contribuent à transmettre les codes culturels et sociaux de la société française. Cette transmission diffère fondamentalement des formations civiques proposées dans le cadre du contrat d'intégration républicaine. Il ne s'agit pas d'une injonction à adhérer à des principes républicains, parfois perçus comme abstraits. Il s'agit plutôt d'une immersion dans le quotidien de la population d'accueil. Des représentants d'associations et de collectifs interrogés ont mentionné « ces petits riens » qui font l'intégration et qui ne peuvent s'acquérir dans une salle de formation.

L'accueil des réfugiés dans les petites villes semble être un facteur d'accélération de l'intégration des réfugiés, y compris en ce qui concerne l'apprentissage du français. La vie dans les petites villes a ses particularités que les réfugiés comprennent rapidement. Des exemples illustrent la construction d'un sentiment d'appartenance par les réfugiés au niveau local. Ainsi certains ont-ils participé aux fêtes du village ou aux cérémonies de l'armistice. D'autres ont rejoint les habitants pour nettoyer les rues après une inondation.

Il ne s'agit pas d'une attente d'assimilation de la part des habitants. Les craintes relatives à la religion et, plus particulièrement, au voile islamique, qui pouvaient exister avant l'arrivée des réfugiés, ont disparu très rapidement après leur installation. Des personnes initialement hostiles à l'accueil des réfugiés comptent parmi les bénévoles les plus actifs. Comme l'a souligné un enquêté, « dans les petites villes, on change d'avis ». Les craintes liées aux différences religieuses laissent la place à une curiosité à l'égard de la culture des nouveaux arrivants. Plusieurs bénévoles et élus locaux nous ont fait part de leur volonté d'apprendre l'arabe ou le kurde, et même de promouvoir l'apprentissage de l'arabe dans les écoles pour que les enfants des réfugiés puissent maîtriser leur langue d'origine en plus du français.

L'accueil des réfugiés dans les petites villes correspond à une série de rencontres. Ces rencontres sont au cœur du processus d'inclusion des réfugiés. Ils y trouvent une nouvelle communauté d'accueil, les premiers visages de leur nouvelle vie en France.



# Conclusion

Les petites villes et les zones rurales ont démontré qu'elles étaient des terres d'accueil pour les personnes fuyant la guerre et les persécutions. Loin des clichés sur des territoires délaissés et fermés sur eux-mêmes, les petites villes ont fait preuve d'une générosité d'accueil envers les réfugiés. Elles leur offrent un environnement et l'opportunité de construire une nouvelle vie. Ces rencontres entre les habitants de ces territoires et les réfugiés racontent une autre histoire de la « crise migratoire » qui ébranle l'Europe depuis 2015.

La solidarité avec les réfugiés n'est certes pas le monopole des petites villes. Il existe de nombreux exemples d'actions en faveur des réfugiés dans les métropoles européennes. Cependant, les histoires recueillies au cours de la réalisation de cette étude racontent autre chose *de ces territoires*.

Les habitants de ces petites villes ont montré le désir de contribuer à une situation qui, à première vue, leur est très lointaine. La démarche citoyenne est évidente dans les discours des élus locaux et des bénévoles qui se sont mobilisés pour l'accueil des réfugiés. L'élan de solidarité des communes françaises en 2015, l'accueil des migrants de Calais en 2016 et aujourd'hui des réfugiés réinstallés sont la preuve qu'en Auvergne, dans le Gers ou dans le Lot, il est possible de contribuer au régime mondial de protection des réfugiés.

Mais ce qui distingue peut-être le plus les petites villes des grandes villes, c'est le fort sentiment d'appartenance des habitants à leur territoire. Ils éprouvent un sentiment de fierté à démontrer que ces territoires conservent une capacité d'action. Il a souvent été fait référence au cours des entretiens à des épisodes du passé, particulièrement au refuge accordé aux républicains espagnols, aux juifs et aux résistants. Aujourd'hui, ces habitants ont l'impression d'écrire une nouvelle page de l'histoire de leur village en accueillant des réfugiés.

Pour autant, il existe aussi une forte conscience des difficultés que peuvent rencontrer les réfugiés dans ces territoires. À de nombreux égards, ces difficultés touchent également les populations locales. La question de la mobilité, le manque d'infrastructures, les « déserts médicaux » concernent tout le monde. En incluant les réfugiés dans une communauté locale, ces petites villes montrent que l'on peut sortir du paradigme « eux » et « nous », et de la compétition entre publics en difficulté.

Si les politiques de soutien aux petites villes ont un impact sur l'accueil des réfugiés dans ces territoires, nous avons également identifié des mesures qui permettraient d'améliorer l'intégration des réfugiés. Il s'agit de s'assurer de la pérennité des programmes de réinstallation mais également de l'intégration des réfugiés sur le long terme.

## Le pilotage national des programmes de réinstallation

- ▀ *Renforcer la base juridique de la réinstallation* : La loi du 10 septembre 2018 introduit la réinstallation dans la législation française. S'il s'agit d'une base juridique plus solide qu'un simple accord entre le gouvernement français et le HCR, cette disposition de la loi ne garantit pas que la réinstallation devienne une voie ordinaire d'accès à une protection internationale en France. De fait, l'existence d'un programme de réinstallation demeure une décision gouvernementale non soumise à un débat au Parlement. De même, plusieurs aspects de la réinstallation pourraient être inscrits dans la législation française, notamment les critères de sélection ainsi que la procédure de reconnaissance d'une protection internationale sur le territoire français.
- ▀ *Fusionner le pilotage des programmes de réinstallation* : Des progrès importants ont été réalisés dans le pilotage de la réinstallation depuis la mise en œuvre des programmes européens. Cependant, ces progrès ne profitent pas au programme permanent qui fait face à des difficultés récurrentes depuis des années. Sans remettre en cause le cadre distinct de ces différents programmes, un pilotage commun renforcerait l'efficacité du programme permanent de réinstallation et permettrait de formaliser une organisation administrative durable au niveau national et au niveau central.
- ▀ *Améliorer les informations transmises aux réfugiés sur les avantages et les inconvénients des petites villes et zones rurales en France* : Les premiers jours dans les petites villes et les zones rurales sont fréquemment vécus comme un choc pour les réfugiés. Ils sont rarement informés du lieu dans lequel ils vont habiter avant le départ. De plus, les réfugiés n'ont pas la possibilité d'imaginer les conditions de vie dans les petites villes françaises. Il est important d'améliorer les informations transmises aux réfugiés, y compris sur les avantages et les inconvénients des petites villes, et, dans la mesure du possible, d'obtenir leur consentement à s'installer dans ces territoires.

- *Privilégier le placement direct de familles dans les petites villes :* Plusieurs facteurs permettent de faciliter l'acceptation de la réinstallation dans les petites villes. Premièrement, les réfugiés sont davantage susceptibles de se maintenir dans une petite ville lorsqu'ils ne sont pas précédemment passés par une grande ville en France. Deuxièmement, les petites villes semblent davantage convenir aux familles avec enfants en raison de la taille des logements disponibles mais aussi parce que la cellule familiale diminue le sentiment d'isolement. De même, les familles sont mieux acceptées par la population locale. D'autres facteurs, comme l'origine rurale ou urbaine des réfugiés ou leurs qualifications professionnelles, peuvent permettre de privilégier le placement dans une grande ou une petite ville.

## Le pilotage local des programmes de réinstallation

- *Confirmer les missions des coordonnateurs régionaux et départementaux :* La nomination de coordonnateurs régionaux et départementaux dans les services déconcentrés de l'État (préfectures et DDCSPP) a été un facteur essentiel pour mettre en œuvre les programmes de réinstallation en tenant compte des réalités et des dynamiques locales. Elle a aussi permis à l'État de renforcer son rôle d'animation des acteurs locaux dans les domaines de l'asile et de l'inclusion sociale. Il est important que l'implication des services déconcentrés de l'État soit la même sur l'ensemble du territoire français, particulièrement concernant les relations avec les élus locaux. Ces derniers sont davantage susceptibles d'accepter d'accueillir des réfugiés sur leur territoire lorsqu'ils sont approchés par les autorités plutôt que les opérateurs associatifs.
- *Impliquer les maires dans l'accueil des réfugiés :* L'instruction du 4 mars 2019 a abaissé à 2 000 habitants le seuil à partir duquel le consentement des élus locaux est nécessaire pour l'accueil des réfugiés. Si on peut comprendre la nécessité d'élargir le nombre de communes dans lesquelles les réfugiés sont réinstallés, il est apparu que l'implication des élus municipaux était essentielle pour le succès de l'accueil dans les petites villes. À cet égard, le seuil de 2 000 habitants pourrait s'avérer trop bas. Les maires des petites villes qui ont déjà accueilli des réfugiés sont les meilleurs ambassadeurs de la réinstallation. Ils peuvent partager avec leurs homologues sur les défis, les difficultés mais également les aspects positifs de l'accueil des réfugiés. Pour cela, les coordonnateurs locaux pourraient soutenir et animer des réseaux locaux de maires qui permettraient de partager leurs expériences.

- *Améliorer les informations transmises aux villes d'accueil avant l'arrivée des réfugiés* : À ce jour, les maires et les collectifs d'habitants mobilisés reçoivent peu (ou pas) d'informations sur les réfugiés qui doivent être reçus dans leur ville. La multiplication des chaînes de transmission de l'information laisse généralement de côté les bénévoles qui vont pourtant devenir les principaux relais des réfugiés avec la société française. La connaissance des noms, profils et compositions familiales des réfugiés permettrait d'humaniser davantage la préparation de l'accueil et la mobilisation des bénévoles. La confirmation et le renforcement des missions de pilotage local des coordonnateurs départements permettraient de centraliser ces informations et de s'assurer de la bonne transmission aux bénévoles.
- *Développer les partenariats entre les opérateurs nationaux et locaux* : Le développement de la réinstallation dans les petites villes peut être limité par l'absence d'opérateurs associatifs nationaux dans ces territoires. D'autre part, les associations locales n'ont pas toujours les capacités organisationnelles pour répondre aux nombreuses exigences liées à la gestion du Fonds asile, migration et intégration (Fami). Pourtant, les associations qui connaissent le tissu économique, social et politique local ont des atouts importants pour guider les réfugiés dans les petites villes et les zones rurales. Les partenariats conclus entre l'Entraide Pierre Valdo et des associations locales constituent des modèles intéressants pour le développement de la réinstallation sur l'ensemble du territoire français. Ils permettent également de préserver la diversité associative française et de renforcer la coopération entre les associations.

## **L'accompagnement social des réfugiés dans les petites villes**

- *Mettre en place un plan de mobilité inclusive pour les réfugiés* : La mobilité constitue la première préoccupation des réfugiés réinstallés dans les petites villes et les zones rurales. Elle permet de combattre le sentiment d'isolement, de les rendre moins dépendants des travailleurs sociaux et des bénévoles. La mobilité facilite également l'insertion professionnelle. Cette question n'est pas abordée dans sa globalité par les autorités. Si la Diar entend appuyer l'accélération de la procédure d'échange de permis de conduire et l'élargissement de dispositifs existants pour obtenir le permis de conduire, des problématiques relatives à la maîtrise du français et à l'accès à un véhicule se posent également. La mobilité des réfugiés dans les territoires où un véhicule est nécessaire doit faire l'objet d'un plan d'action national développé en partenariat avec les acteurs de la mobilité inclusive.

- *Transmettre des informations plus détaillées sur les situations médicales des réfugiés* : Les informations transmises aux opérateurs associatifs sur la santé des réfugiés sont parcellaires, parfois inexistantes, ou obsolètes. Ces informations sont pourtant essentielles pour s'assurer de la conformité du logement aux handicaps moteurs des réfugiés ou pour répondre à des besoins médicaux urgents. Les acteurs institutionnels et associatifs de la réinstallation devraient pouvoir identifier les informations médicales nécessaires pour la prise en charge des réfugiés et définir un protocole de collecte et de transmission de ces informations. Dans le respect du principe du secret médical, ces informations pourraient faire l'objet d'une traduction par un professionnel de santé en termes de condition de logement et de proximité de services médicaux spécifiques.
- *Mettre en place des parcours locaux de santé* : L'accès aux soins constitue un défi d'autant plus important que les petites villes et zones rurales sont souvent des « déserts médicaux ». Si les opérateurs associatifs et les bénévoles parviennent à trouver des médecins généralistes dans les petites villes qui acceptent de prendre en charge les réfugiés, des problématiques spécifiques se posent pour des examens hospitaliers avant l'ouverture de la couverture médicale et pour la médecine spécialisée, en particulier les soins dentaires. Enfin, l'interprétariat constitue un obstacle dans l'accès aux soins. Les directions départementales de la cohésion sociale en lien avec les agences régionales de santé pourraient établir des parcours locaux de santé permettant de conclure des protocoles de prise en charge des réfugiés avec les établissements hospitaliers, les permanences d'accès aux soins de santé et les médecins spécialistes. L'utilisation des fonds disponibles pour l'interprétariat doit être favorisée par ces protocoles.
- *Délocaliser les cours de français au plus près des villes de résidence des réfugiés* : Plusieurs prestataires linguistiques de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ont accepté de réaliser les cours de français dans les communes où se trouvent les réfugiés réinstallés à cause des contraintes de mobilité. De même, il a pu être proposé des sessions différentes pour les femmes et les hommes pour des raisons de garde d'enfants. Cette flexibilité pourrait être généralisée dès qu'un nombre à déterminer de réfugiés arrive sur le même territoire. Enfin, la situation des réfugiés déjà en emplois dont les horaires de travail ne permettent pas d'assister aux cours de français devrait être prise en compte par l'Ofii.

- *Former et soutenir les bénévoles des ateliers socio-linguistiques* : De l'avis général, la formation linguistique de l'Ofii ne suffit pas pour atteindre un niveau suffisant de français. Les ateliers socio-linguistiques des bénévoles sont donc des outils essentiels pour approfondir les connaissances des réfugiés. Cependant, être formateur linguistique requiert des compétences pédagogiques. Plusieurs acteurs locaux ont lancé une réflexion sur le renforcement des compétences des bénévoles par des actions de formation et de soutien. La coopération entre la direction départementale de cohésion sociale de Corrèze, l'Éducation nationale et le réseau Canopé propose un appui pédagogique et des séances de formation aux bénévoles du département. Elle constitue un exemple de mutualisation de ressources et de compétences d'acteurs institutionnels qui peut être reproduit dans d'autres territoires avec des moyens financiers limités. Une meilleure reconnaissance du rôle des bénévoles dans l'apprentissage du français implique également une meilleure communication et articulation avec les cours de l'Ofii.
- *Harmoniser les pratiques de scolarisation des adolescents* : Si l'intégration des enfants à l'école primaire ne semble pas poser de difficultés particulières, il n'en est pas de même pour les collèges et les lycées. Les établissements désignent la classe d'accueil soit en fonction de l'âge de l'adolescent soit en fonction de son niveau scolaire. De même, les cours sont adaptés aux jeunes réfugiés de manière variable selon les établissements. L'Éducation nationale pourrait proposer aux établissements scolaires des lignes directrices sur la scolarisation des adolescents mettant en avant les bonnes pratiques de certains collèges et lycées. Ces lignes directrices devraient aborder la question des jeunes de plus de 16 ans. À cet égard, il serait important d'anticiper « l'obligation de formation » des jeunes de 16 à 18 ans annoncée dans le plan pauvreté de septembre 2018 et qui doit être mise en œuvre à partir de 2020. Cette obligation de formation peut comprendre la scolarisation dans un cursus général, professionnel ou d'apprentissage avec un appui complémentaire en matière d'apprentissage du français.
- *Impliquer les agences d'intérim dans les parcours d'insertion professionnelle* : Les petites villes et les zones rurales offrent des opportunités professionnelles aux réfugiés. Grâce aux réseaux des bénévoles, les réfugiés accèdent à des emplois, parfois de courte durée mais qui peuvent progressivement déboucher sur des contrats plus stables. Bien qu'informel, il s'agit d'un modèle d'accès à l'emploi adapté à de nouveaux arrivants en évitant les procédures habituelles et discriminantes de recrutement. Il serait possible d'amplifier ce modèle en impliquant davantage les agences d'intérim locales. Ces dernières

disposent d'une connaissance approfondie des besoins en main-d'œuvre de ces territoires. Elles constituent des interlocuteurs privilégiés des employeurs et peuvent les accompagner dans l'embauche des réfugiés en mobilisant des dispositifs de formation professionnelle en lien avec les opérateurs associatifs. L'insertion professionnelle des réfugiés dans les petites villes et les zones rurales doit s'accompagner d'une réflexion sur les profils professionnels des réfugiés. Les emplois qualifiés sont peu disponibles dans ces territoires et encore moins accessibles pour les réfugiés pour des raisons de reconnaissance des qualifications et de maîtrise du français. Le déclassement professionnel et social peut constituer un frein supplémentaire à la reprise de travail des réfugiés.

- *Développer un plan d'action pour l'intégration des femmes réfugiées* : Il apparaît que les femmes réfugiées ne sont pas moins qualifiées que leur mari. Elles le sont même parfois davantage. Cependant, beaucoup n'envisagent pas d'exercer une activité professionnelle pour des raisons familiales et culturelles. Sans que cela ne devienne une injonction, il serait important d'intégrer dans l'accompagnement des réfugiés des actions qui visent à favoriser l'insertion professionnelle des femmes. Cela peut inclure des périodes d'immersion professionnelle ainsi que la recherche de solutions pour la garde des jeunes enfants. Ces actions devraient s'accompagner d'une sensibilisation des employeurs sur différents aspects de la diversité culturelle et religieuse.
- *Reconnaître le rôle des bénévoles dans l'accompagnement des réfugiés* : La spécificité de l'accueil des réfugiés réinstallés dans les petites villes et les zones rurales est la forte mobilisation des habitants. Cette mobilisation est un formidable facteur d'insertion sociale et professionnelle. Il permet de réduire l'isolement des réfugiés. Les opérateurs associatifs jouent un rôle important pour l'encadrement des bénévoles. Il y a lieu de davantage formaliser les missions respectives des opérateurs associatifs et des bénévoles pour éviter les malentendus et les tensions. La charte-type de partenariat proposée par la stratégie nationale de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés est un outil qui pourrait être développé dans de brefs délais. De même, l'action des bénévoles devrait être davantage valorisée et reconnue par les autorités. Cette reconnaissance passe notamment par des actions de formation sur l'asile et l'interculturalité ainsi que par des ateliers de discussion entre les bénévoles d'un même territoire.
- *Renforcer l'accompagnement des réfugiés par les services sociaux de droit commun* : La durée de l'accompagnement des réfugiés réinstallés par les opérateurs associatifs est trop courte compte tenu des parcours d'exil des réfugiés. Une réflexion devrait être lancée sur la durée

optimale d'un accompagnement dédié en prenant l'exemple de pays disposant d'une plus longue expérience dans l'accueil des réfugiés réinstallés. Si l'allongement de la durée de prise en charge par les opérateurs associatifs ne peut être envisagé par les autorités pour des raisons financières, il est alors essentiel de davantage impliquer et sensibiliser les services de droit commun sur les besoins spécifiques des réfugiés. Dans les petites villes, les services de proximité, notamment les centres communaux d'action sociale, peuvent être les mieux placés pour répondre aux attentes des réfugiés. Ce suivi renforcé pendant une période limitée peut passer par une incitation financière de l'État pour soutenir les services sociaux de droit commun.

# Annexe 1 : Liste des entretiens

- Fatiha Mlati, directrice de l'intégration, Adeline Poulain, cheffe de service Faar, et Olivier David, chef de service RIR, France terre d'asile, 4 septembre 2018, Paris
- Lucile Froitier, animatrice JRS ruralité, JRS France, 4 septembre 2018, Paris
- Janine Rubio, coordinatrice du pôle migrant, Regar, 23 septembre 2018, Auch
- Rémi Court, responsable des programmes réinstallation, Forum réfugiés-Cosi, 11 septembre 2018, Villeurbanne
- Jean-Philippe Morel, directeur du pôle réfugié, Viltais, 13 septembre 2018, Varennes-sur-Allier
- Virginie Guérin-Robinet, directrice du pôle plan migrants, et Faustine Masson, cheffe de projet plan migrants, délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, 14 septembre 2018, Paris
- Suzanne Bignebat, maire adjointe, ville de Saint Clar, 20 septembre 2018, Saint Clar
- Audrey Gollucio, cheffe de projet réinstallation, Entraide Pierre Valdo, 24 septembre 2018, Saint Étienne
- Marion Collombet, chargé d'accompagnement programme de réinstallation Centre Ardèche, Forum réfugiés-Cosi, 8 octobre 2018, Privas
- Sandrine Oriol, responsable de secteur, Chronos intérim, 11 octobre, Moulins
- Isabelle Pontes, intervenante sociale Faar Nord, France terre d'asile, 11 octobre 2018, Maubeuge
- Camille Thomas, directrice de l'asile et de l'intégration, Groupe SOS, 11 octobre 2018, Paris
- Simon Karleskind, conseiller économie sociale et numérique du délégué interministériel à l'accueil et l'intégration des réfugiés, ministère de l'Intérieur, 16 octobre 2018, Paris
- Sophie Alary, directrice des programmes transversaux et de leur développement, Aurore, 19 octobre 2018, Paris
- Aurore Guillot, cheffe de service, Entraide Pierre Valdo, 24 octobre 2018, Les Vans

- Isabelle Barthod-Malat, cheffe de service, Entraide Pierre Valdo, 24 octobre 2018, Le Chambon sur Lignon
- Éliane Lavergne, maire de Latronquière, 25 octobre 2018, Latronquière
- Ludovic Plotard, directeur du pôle solidarités, ville de Beaugency, 31 octobre 2018, Beaugency
- Pierre Delmas, directeur, Jean-Marc Vareille, conseiller technique et pédagogique, direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population de Corrèze, 5 novembre 2018, Tulle
- Réunion départementale Français langue étrangère, présentation aux bénévoles des outils pédagogiques mis à leur disposition, direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population de Corrèze, 5 novembre 2018, Tulle
- Éric Zabouareff, secrétaire général de la préfecture de Corrèze, 5 novembre 2018, Tulle
- Association Le Roc, 5 novembre 2018, Tulle
- Jérôme Perdrix, conseiller municipal, 6 novembre 2018, Ayen
- Association les chemins singuliers, 6 novembre 2018, Vigeois
- Jean-Paul Grador, maire d'Uzerche, 6 novembre 2018, Uzerche
- Céline Dumont, intervenante sociale Faar Orne, France terre d'asile, 9 novembre 2018, Alençon
- Hélène Girand, intervenante sociale RIR, France terre d'asile, 12 novembre 2018, Niort
- Mme Eballo, réfugiée, 12 novembre 2018, Niort
- Virginie Artot, directrice du Cada de Niort, 12 novembre 2018, Niort
- Véronique Ducoulombier, cheffe de la mission inclusion sociale et solidarité, direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population des Deux-Sèvres, 12 novembre 2018, Niort
- Fabienne Seron, référente RSA, et Denis Thibaud, coordonnateur RSA, conseil départemental des Deux-Sèvres, 12 novembre 2018, Niort
- Pauline Portet, coordinatrice éducatrice, Aurore, 12 novembre 2018, Niort
- Élisabeth Saint Guily, bénévole, association les 4A/collectif des citoyens de Maubeuge, 15 novembre 2018, Avesnes sur Helpe
- Jean-Paul Demarthe, en charge du plan migrants, DDCSPP Saône et Loire, 24 novembre 2018, Mâcon

# Annexe 2 : Le pilotage des programmes de réinstallation

## Le programme permanent de réinstallation

Direction de l'asile (ministère de l'Intérieur) :

- Sélection des dossiers de réinstallation
- Contractualisation avec les opérateurs associatifs
- Répartition des réfugiés en fonction des disponibilités dans les dispositifs d'accueil

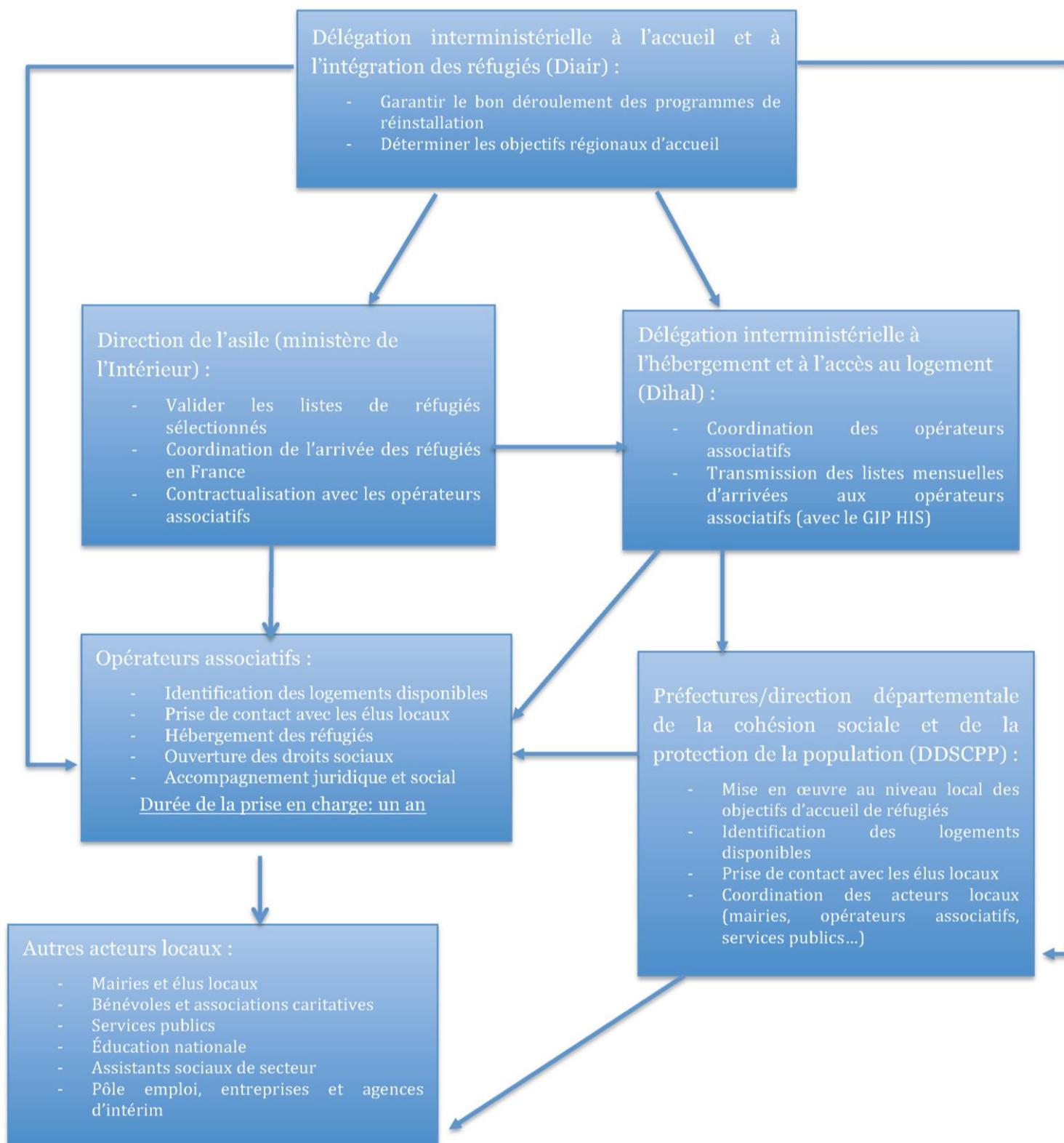


Opérateurs associatifs (Adoma, Entraide Pierre Valdo, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, Isard Cos) :

- Hébergement des réfugiés
- Ouverture des droits sociaux
- Accompagnement juridique et social

Durée de la prise en charge : un an

## Les programmes européens de réinstallation



## Annexe 3 : Les opérateurs de la réinstallation et leurs objectifs d'accueil

Opérateur	Objectifs réfugiés syriens	Objectifs réfugiés subsahariens
Adoma	844	240
Ampil	201	0
Aurore	547	0
Coallia	814	390
Forum réfugiés-Cosi	329	50
France horizon	1 051	410
France terre d'asile	905	105
Groupe SOS solidarité	461	0
Un toit pour tous	297	0
Viltaïs	446	264
Entraide Pierre Valdo	653	0
Soliha	500	0
GIP relais logement	20	130
Elia	80	0
Habitat et humanisme	100	0
ACSC	60	0
Croix Rouge	80	300
ACAL	50	150
Alfa 3A	0	240
Accueil et promotion	0	150
Cecler	0	162
<b>Total</b>	<b>7 389</b>	<b>2 591</b>

Source : DIAIR (avril 2019)

# Annexe 4 : Liste des sigles et acronymes

- ▀ Cada : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
- ▀ CAO : Centre d'accueil et d'orientation
- ▀ Casnav : Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs
- ▀ CCAS : Centre communal d'aide sociale
- ▀ Ceseda : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- ▀ CIR : Contrat d'intégration républicaine
- ▀ CPH : Centre provisoire d'hébergement
- ▀ DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- ▀ DGEF : Direction générale des étrangers en France
- ▀ Diair : Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés
- ▀ Dihal : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
- ▀ EMPP : Équipe mobile psychiatrie précarité
- ▀ Fami : Fonds asile, migration et intégration
- ▀ FLE : Français langue étrangère
- ▀ HCR : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
- ▀ OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- ▀ Ofii : Office français de l'immigration et de l'intégration
- ▀ Ofpra : Office français de protection des réfugiés et des apatrides
- ▀ OIM : Organisation internationale pour les migrations
- ▀ Pass : Permanence d'accès aux soins de santé
- ▀ RSA : Revenu de solidarité active
- ▀ UP2A : Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants



