



DÉCEMBRE
2022

La mobilisation citoyenne et l'hébergement des personnes exilées

Vers un nouveau modèle d'accueil ?

Nadine CAMP

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.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0635-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : © Jawad Allazkani, [JRS France](#)

Comment citer cette publication :

Nadine Camp, « La mobilisation citoyenne et l'hébergement des personnes exilées. Vers un nouveau modèle d'accueil ? », *Études de l'Ifri*, Ifri, décembre 2022.

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

Site internet : ifri.org

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

Le Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri a créé l'Observatoire de l'immigration et de l'asile en août 2018. Ce programme 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 différentes 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'informations : www.ifri.org.



Auteure

Nadine Camp contribue aux travaux du Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri depuis 2015. Juriste de formation, elle a été amenée à réaliser de nombreuses missions de terrain en Afrique et en Europe de l'Est en tant que salariée d'une organisation non gouvernementale (ONG) de défense des droits humains, avant d'occuper un poste de direction au sein d'une association d'aide aux réfugiés jusqu'en 2018. Experte indépendante, spécialiste des enjeux liés aux migrations, elle intervient auprès d'associations, de collectivités locales et d'organisations internationales. Elle accompagne des porteurs de projets dans le montage et le suivi de leurs actions et réalise des études portant sur les politiques publiques et les pratiques d'acteurs associatifs. Elle a notamment travaillé sur la prise en charge des mineurs non accompagnés, les politiques locales d'accueil des personnes exilées et sur l'hébergement citoyen.

Cette étude a été conçue en collaboration avec Matthieu Tardis, responsable du Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri. L'auteure le remercie tout particulièrement pour ses contributions concernant l'histoire de l'engagement des citoyens en faveur des étrangers en France.

L'auteure tient à remercier les représentants de collectifs, d'associations, de collectivités locales et d'institutions nationales qui ont accepté de donner de leur temps pour répondre à ses questions. Elle salue particulièrement l'engagement de l'ensemble des personnes qui contribuent à l'accueil citoyen des personnes exilées et les remercie d'avoir accepté de partager leurs expériences et points de vue. Cette étude ne reflète que partiellement la richesse de ces échanges et la multiplicité des initiatives. Cette publication est en cela un premier résultat du travail réalisé autour de la mobilisation citoyenne, qui a vocation à se poursuivre.

Résumé

Au lendemain du 24 février 2022, en Europe et en France, de nombreux citoyens se sont spontanément montrés solidaires des personnes qui fuyaient la guerre en Ukraine, leur proposant une aide matérielle, un soutien financier et de les accueillir chez eux. Si cet élan de solidarité est à plus d'un titre remarquable, il s'inscrit dans le prolongement de mouvements antérieurs en faveur des personnes exilées.

En 2015, la crise de l'accueil des réfugiés en Europe avait déjà suscité une vive émotion. Les initiatives individuelles et collectives s'étaient multipliées pour contribuer à un accueil digne des personnes exilées. Particulièrement visible en Allemagne, cette mobilisation a également été importante en France et a engendré une modification, discrète, mais bien réelle, du paysage de l'accueil, en mettant notamment en avant la notion d'hospitalité et de rencontre entre la société d'accueil et les personnes exilées. Si cet élan de solidarité était avant tout une réaction émotionnelle à la situation des réfugiés syriens en 2015, il n'a pas moins produit de nouvelles organisations, sous une forme associative ou plus informelle, qui s'installent dans le paysage de l'asile et de l'immigration. Ces nouvelles formes d'engagement pour les personnes exilées questionnent également, voire bousculent, les acteurs plus anciens du secteur de l'asile et de l'immigration.

Parmi les différentes formes de mobilisation citoyenne, l'hébergement citoyen n'est certainement pas la plus répandue mais elle est l'une de celles qui impliquent la forme d'engagement personnel la plus forte de la part des individus concernés, touchant jusqu'à leur intimité. Ce type de mobilisation s'est par ailleurs largement développé au cours des derniers mois, jusqu'à devenir une des principales solutions d'accueil des personnes déplacées d'Ukraine depuis mars 2022.

Cette étude s'appuie sur une série de 28 entretiens avec des représentants d'institutions nationales et locales, d'associations et de collectifs. Elle prend pour point de départ l'analyse du cas de la métropole de Lyon et du département du Rhône, à la fois fortement touchés par le manque de capacités d'accueil et terreau de nombreuses initiatives d'hébergement citoyen. En prenant en compte les récentes évolutions liées à l'accueil de personnes déplacées d'Ukraine et les enjeux de cette forme d'accueil au niveau national, elle s'interroge sur les conditions permettant à l'hébergement citoyen de contribuer à un meilleur accueil des personnes exilées en France.

L'essor de nouvelles formes de mobilisation citoyenne pour les personnes exilées à partir de 2015

De nombreux citoyens, touchés par la publication de la photo d'Aylan Kurdi en septembre 2015 et par la situation de centaines de milliers de Syriens qui fuient la guerre, expriment leur solidarité avec ces réfugiés ainsi que leur volonté de participer activement à leur accueil. À ce contexte s'ajoute l'adoption d'une réforme des conditions d'exercice du droit d'asile en juillet 2015, qui prévoit l'ouverture de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) dans les régions qui traditionnellement en reçoivent peu. Parallèlement, des opérations d'évacuation de camps informels et de mise à l'abri débutent dès le printemps 2015. Des centaines de centres d'accueil et d'orientation (CAO) ouvrent dans toute la France, en particulier dans des territoires peu denses dans lesquels des bâtiments sont disponibles et abordables.

Confrontés aux réalités rencontrées d'abord par les réfugiés syriens puis plus largement par les personnes exilées, de nombreux citoyens décident d'apporter par eux-mêmes une réponse immédiate aux besoins cruciaux qu'ils constatent en bas de chez eux, et auxquels l'État n'apporte pas de solution. Des collectifs de citoyens, informels ou structurés en associations, émergent de la base.

De nouvelles associations prennent de l'ampleur ou émergent à partir de 2015 en mettant au centre de leur démarche la création de liens avec la société d'accueil, dont certaines se spécialisent sur l'insertion professionnelle et l'inclusion sociale des personnes réfugiées. À côté de ces nouvelles associations, des initiatives se développent pour trouver des solutions d'hébergement pour les personnes exilées de manière moins structurée. Des lieux d'accueil collectif temporaire voient le jour dans des zones frontalières. L'hébergement chez l'habitant se développe. Il s'agit à la fois de proposer une solution d'accueil à des personnes qui, sans cela, se retrouveraient à la rue, et de favoriser la rencontre et la création de liens entre personnes exilées et société d'accueil.

La mobilisation de citoyens pour l'hébergement des personnes exilées, une approche locale : le cas de la métropole de Lyon et du Rhône

Dans la métropole de Lyon et du Rhône, l'hébergement citoyen est porté par une multiplicité d'acteurs, souvent peu visibles, et contribue de façon non négligeable à l'accueil des personnes exilées sur ce territoire. En 2021,

les 59 collectifs, associations et réseaux d'hébergement citoyen identifiés dans le cadre de cette étude ont ainsi accueilli près de 500 personnes.

Ce type d'accueil recouvre différentes formes : à côté de l'hébergement chez l'habitant, une forte mobilisation citoyenne s'est développée pour permettre l'accueil de personnes exilées dans des appartements indépendants, en plaçant toujours au cœur de la démarche la rencontre entre société d'accueil et personnes exilées, vecteur d'inclusion. Au fil des années, diverses expériences ont permis de mieux structurer l'accueil, de manière à faciliter les cohabitations, soutenir les accueillants et accompagner au mieux les personnes accueillies vers l'autonomie. Une approche collective de l'hébergement citoyen, réunissant accueillants, accompagnateurs, coordinateurs et autres bénévoles, a notamment contribué à le renforcer.

La question du statut administratif et du parcours des personnes accueillies demeure au cœur des enjeux rencontrés dans l'hébergement citoyen : la lourdeur des démarches administratives liées à la demande d'asile ou de régularisation, la longueur de ces procédures ou la recherche de solutions alternatives d'hébergement en fin d'accueil sont autant de difficultés auxquelles les accueillants doivent faire face.

Quelle place pour l'hébergement citoyen dans l'accueil des personnes exilées en France ?

L'hébergement citoyen nécessite de la part de l'ensemble des individus qui le portent un engagement extrêmement fort, dont la charge ne doit pas être sous-estimée. Les rencontres sont souvent riches. L'épuisement des personnes mobilisées et les difficultés à en recruter de nouvelles constituent cependant des enjeux importants. L'isolement des acteurs de cet accueil vient accentuer ces difficultés.

L'inscription de ces mobilisations citoyennes dans des dynamiques d'acteurs est donc essentielle pour renforcer leur rôle et lutter contre leur essoufflement. Le développement de partenariats, la formation des bénévoles et le partage d'expériences sont autant de moyens de les consolider. Leur mise en réseau, par exemple à travers l'organisation de coordinations ou d'observatoires de l'hébergement citoyen à l'échelle de villes ou de départements, permettrait de les rendre plus visibles et contribuerait à faciliter le dialogue avec les autres parties prenantes, notamment les collectivités locales et l'État, tout en préservant leur identité propre et la diversité de leurs approches.

L'arrivée des personnes déplacées d'Ukraine est venue apporter un éclairage nouveau à cette forme de solidarité et interroger sa place dans la politique d'accueil des réfugiés. Si l'État a timidement soutenu des

programmes d'hébergement citoyen pour les bénéficiaires de la protection internationale depuis 2017, la question est aujourd'hui posée de son développement à plus grande échelle. L'accueil par des citoyens des déplacés d'Ukraine est cependant exceptionnel à plusieurs égards, et la transposition de ce modèle aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en général soulève de nombreuses questions. Un tel élan de solidarité peut-il se reproduire en dehors d'une situation de crise comme celle de l'Ukraine, et pour des réfugiés d'autres nationalités ? L'accueil des réfugiés peut-il, et doit-il reposer sur la volonté de citoyens ? À quel public devrait-il être destiné ?

Au-delà de la réflexion portée sur la pertinence et la faisabilité d'un changement d'échelle de l'hébergement citoyen, d'autres formes de mobilisation constituent par ailleurs des leviers importants d'insertion des personnes exilées et de construction d'une société plus inclusive qu'il est important de soutenir.

Vers un modèle de société plus inclusif

La mobilisation citoyenne qui s'est développée depuis 2015 a fait émerger une préoccupation nouvelle : celle du rôle des citoyens dans la construction d'une société accueillante. À côté des dispositifs d'hébergement gérés par l'État en partenariat avec des associations conventionnées, c'est un nouveau mode d'accueil qui s'est progressivement développé avec l'hébergement citoyen, alliant mise à l'abri des personnes exilées et rencontre avec la société d'accueil.

Il ne s'agit cependant pas d'un modèle figé. De multiples approches de l'hébergement citoyen coexistent ; elles proposent des modalités d'accueil différentes, s'adressent à des publics divers, ont un fonctionnement qui leur est propre.

La diversité des initiatives d'hébergement citoyen, en même temps qu'elle est une force d'innovation, constitue cependant également une faiblesse. Peu visibles, souvent isolées, elles sont peu reconnues par les acteurs de l'accueil et de l'intégration, au niveau local comme au niveau national. Le renouvellement des personnes mobilisées autour de ce type d'accueil, très impliquant, est par ailleurs difficile.

Au moment où une réflexion est initiée sur le développement de l'hébergement citoyen comme nouveau pilier de la politique d'accueil des réfugiés, l'expérience et les leçons apprises par ces collectifs, associations et réseaux constituent une source d'apprentissage extrêmement riche. Parce qu'elle est le fait de citoyennes et citoyens qui agissent de façon spontanée et solidaire, elle va par ailleurs bien au-delà des politiques publiques, et contribue au développement d'un autre modèle de société, plus inclusif, à partir de la base.

Sommaire

INTRODUCTION	10
L'ESSOR DE NOUVELLES FORMES DE MOBILISATION CITOYENNE POUR LES PERSONNES EXILÉES	15
Un nouvel élan de solidarité lors de la crise de l'accueil des réfugiés de 2015	15
De nouvelles formes de mobilisation citoyenne	17
L'HÉBERGEMENT CITOYEN DES PERSONNES EXILÉES, UNE APPROCHE LOCALE : LE CAS DE LA MÉTROPOLE DE LYON ET DU RHÔNE.....	20
Accueillir dignement les personnes exilées, sans se substituer au rôle de l'État.....	21
<i>Une solidarité face au manque d'hébergement</i>	<i>21</i>
<i>La création de liens entre société d'accueil et personnes exilées au cœur de l'hébergement citoyen</i>	<i>22</i>
Le développement d'un réseau d'hébergement citoyen : une multiplicité d'acteurs et d'approches	25
De l'hébergement à domicile à la mise à disposition de logements, des implications différentes	28
<i>L'accueil à domicile : un mode d'hébergement très engageant, pour les accueillis et comme pour les accueillants.....</i>	<i>28</i>
<i>La mise à disposition d'un logement : une autre forme d'hébergement citoyen</i>	<i>31</i>
Le statut administratif des personnes hébergées : un impact fort sur l'hébergement citoyen	32
<i>Le choix d'un accueil lié à un public spécifique ou de l'accueil inconditionnel</i>	<i>33</i>
<i>Les enjeux liés aux différents publics accueillis</i>	<i>35</i>
QUELLE PLACE POUR L'HÉBERGEMENT CITOYEN DANS L'ACCUEIL DES PERSONNES EXILÉES EN FRANCE ?.....	38
La mise en réseau des acteurs de l'hébergement citoyen : un enjeu de durabilité	38
<i>L'importance des partenariats locaux.....</i>	<i>39</i>
<i>La formation des bénévoles</i>	<i>40</i>

<i>Faciliter le partage d'outils et d'expériences</i>	41
<i>Valoriser la place de l'hébergement citoyen dans l'accueil des personnes exilées</i>	42
Vers un hébergement citoyen intégré à la politique d'accueil et d'intégration des réfugiés en France ?	43
<i>Le développement récent d'une politique publique relative à l'hébergement citoyen des réfugiés</i>	43
<i>L'hébergement citoyen des personnes déplacées d'Ukraine : une expérience transposable ?</i>	44
<i>La création de liens entre personnes exilées et société d'accueil, un enjeu qui dépasse l'hébergement citoyen</i>	46
CONCLUSION	48
ANNEXE LISTE DES ENTRETIENS	49

Introduction

En Europe et en France, de nombreux citoyens se sont spontanément montrés solidaires des personnes qui fuyaient la guerre en Ukraine au lendemain du 24 février 2022, proposant d'offrir une aide matérielle, un soutien financier ou de les accueillir à leur domicile. Face à cette situation d'urgence, l'État français s'est appuyé sur cet élan de solidarité pour organiser l'accueil des réfugiés. Si cette mobilisation citoyenne est particulièrement remarquable et à bien des égards spécifique, elle s'inscrit dans la suite de mouvements antérieurs en faveur des personnes exilées.

La cause des personnes réfugiées et migrantes à un autre titre que l'asile constitue un enjeu symbolique de l'époque actuelle, à côté de la défense de l'environnement, au fur et à mesure de la polarisation croissante du débat public sur le sujet. Elle a franchi des paliers inédits en Europe avec ladite « crise des réfugiés » de 2015 et la guerre en Ukraine qui a provoqué le plus grand déplacement de population sur le continent depuis la Seconde Guerre mondiale. Néanmoins, la mobilisation de la société civile pour la défense des droits des étrangers est bien plus ancienne et consubstantielle au développement d'une politique publique visant cette catégorie de la population.

Société civile et personnes exilées : une relation historique

À la fin du XIX^e siècle, la III^e République entend dessiner les contours de la nation française et donc, *a contrario*, détermine ceux qui en sont exclus. Une loi de 1889 institue le premier véritable Code de la nationalité en France¹. À la même époque, un décret du 2 octobre 1888 impose aux étrangers une déclaration de résidence à la mairie. Progressivement, on passe d'un régime de déclaration à celui d'autorisation avec l'instauration de la carte d'identité d'étranger par le décret du 2 juin 1917². Ces textes posent les fondations de la politique d'immigration, à savoir une distinction entre les Français et les étrangers, et le contrôle administratif des populations étrangères.

1. G. Noiriel, *Le Creuset français – Histoire de l'immigration, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Éditions du Seuil, 1988.

2. D. Lochak, « La politique d'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », *Les Lois de l'inhospitalité*, Paris, La Découverte, 1997.

La III^e République marque également la naissance d'une société civile autonome en France grâce à la reconnaissance de libertés fondamentales telles que la liberté de la presse et d'expression en 1881, la liberté syndicale en 1884 et la liberté d'association en 1901. Pourtant, le sort des étrangers en France ne suscite pas, au début, une mobilisation forte. Ils sont encore principalement perçus comme une concurrence déloyale par la classe ouvrière, les commerçants et les professions libérales. Selon l'historien Gérard Noiriel, le mouvement de défense des droits des étrangers émerge *via* la lutte contre l'antisémitisme³. La Ligue des droits de l'Homme est créée en 1898 dans le contexte de l'affaire Dreyfus, puis la Ligue contre l'antisémitisme en 1928, renommée Ligue contre le racisme et l'antisémitisme (Licra) en 1932.

Après la Seconde Guerre mondiale, la mobilisation pour les personnes étrangères s'élargit autour de deux axes non exclusifs l'un de l'autre : la lutte contre le racisme et la défense des droits des immigrés d'un côté ; l'aide sociale de l'autre côté. Nous pouvons également distinguer deux grandes familles d'organisations : les mouvements confessionnels chrétiens (Secours catholique, La Cimade, COS...) et des organisations syndicales et associatives proches du Parti communiste (Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples, Mrap) ou des autres partis de gauche (Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés, Fasti).

C'est surtout à la fin des années 1960 et au début des années 1970 que de nouveaux mouvements sociaux pour la défense des personnes étrangères se développent. Deux figures de l'étranger s'imposent alors : le travailleur immigré et le réfugié. Les associations commencent également à se spécialiser en fonction des publics même si la frontière entre l'asile et l'immigration n'a jamais été totalement étanche.

C'est, par exemple, à cette époque que naissent le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) et France terre d'asile, deux associations emblématiques de la défense des étrangers en France et qui ont eu, avec des stratégies différentes, un impact important sur les politiques publiques. Par le soutien aux grèves de travailleurs immigrés et l'action juridictionnelle contre les pouvoirs publics, le Gisti et ses partenaires ont contribué à façonner le corpus des droits des étrangers en France. Quant à France terre d'asile, elle a profité d'un environnement public et politique favorable aux réfugiés d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est pour poser les premières pierres du dispositif national d'accueil des réfugiés en partenariat avec l'État et en coordination avec d'autres associations.

3. G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècles) – Discours publics, humiliations privées*, Paris, Hachette, 2007.

Bien que le contexte politique ait évolué depuis les années 1970 et se soit, à de nombreux égards, durci – y compris à l'encontre des réfugiés –, ce mouvement de la société civile reste prépondérant à ce jour entre, d'un côté, un secteur associatif subventionné et professionnalisé qui contribue à la mise en œuvre de la politique française de l'asile, et de l'autre côté, des associations qui se positionnent en opposition aux politiques migratoires et qui reposent davantage sur des bénévoles.

Un paysage de l'asile et de l'immigration qui se transforme

En 2015, la crise de l'accueil des réfugiés en Europe a suscité une vive émotion, et avec elle un élan de solidarité important. Les initiatives individuelles et collectives se sont multipliées pour contribuer à un accueil digne des personnes exilées. Particulièrement visible en Allemagne, il a également été important en France et a engendré une modification, discrète, mais bien réelle, du paysage de l'accueil, en mettant notamment en avant la notion d'hospitalité et de rencontre entre la société d'accueil et les personnes exilées.

Si cet élan de solidarité est avant tout une réaction émotionnelle à la situation des réfugiés syriens en 2015, il n'a pas moins produit de nouvelles organisations, sous une forme associative ou plus informelle, qui s'installent dans le paysage de l'asile et de l'immigration issu des mobilisations des années 1970. Ces nouvelles formes d'engagement pour les personnes exilées questionnent également, voire bousculent, les acteurs plus anciens du secteur de l'asile et de l'immigration.

En premier lieu, ces organisations contribuent à faire bouger les lignes de la relation à la personne exilée. Notamment, elles se sentent moins concernées par les catégories administratives (réfugiés, primo-arrivants, étrangers en situation irrégulière...) que leurs aînées. Elles privilégient un bénévolat de l'action plutôt qu'un engagement de longue durée dans une structure associative hiérarchisée. En cela, ces mobilisations s'inscrivent à contre-courant de la professionnalisation du secteur associatif entamée dans les années 1990 qui induit une organisation salariale proche de l'entreprise.

Il est prématuré d'anticiper les effets à terme de ces transformations sur la coexistence entre ces acteurs associatifs. Ces nouvelles formes de mobilisation pour les personnes exilées vont-elles prendre le pas sur l'action des associations plus anciennes tel un cycle de Kondratieff poussé par l'innovation ? Vont-elles se structurer, s'institutionnaliser et prouver leur complémentarité ?

L'hébergement citoyen : un accueil dans les interstices des politiques publiques

La question de l'hébergement des personnes exilées cristallise ces questionnements. En effet, le manque structurel d'hébergement constitue un des principaux points faibles du système français d'accueil et crée des situations de campement et de surcharge du dispositif d'hébergement d'urgence portant atteinte à la dignité des personnes exilées, à leurs perspectives d'inclusion et à la cohésion sociale.

Parmi les différentes formes de mobilisation citoyenne qui se sont développées depuis 2015, l'hébergement citoyen n'est certainement pas la plus répandue mais elle est l'une de celles qui impliquent la forme d'engagement personnelle la plus forte de la part des individus concernés, touchant jusqu'à leur intimité. Ce type de mobilisation s'est par ailleurs largement développé au cours des derniers mois, jusqu'à devenir une des principales solutions d'accueil des personnes déplacées d'Ukraine depuis mars 2022.

Cette forme d'engagement constitue à la fois une réponse à une situation d'urgence des personnes exilées qui dorment dehors, et une traduction très concrète de cette volonté de participer à la construction d'une société ouverte et accueillante. Elle est également un espace de créativité et d'innovation important dans lequel les citoyens inventent de nouvelles formes d'accueil et d'accompagnement, dans les interstices des politiques publiques et de l'action des associations « historiques ». Elle a par ailleurs pour spécificité de naître principalement d'initiatives locales : de petits groupes s'organisent pour proposer une solution concrète à des personnes qui n'ont pas d'hébergement, parfois parce qu'ils sont témoins directs de ces situations.

La place qu'occupe l'hébergement citoyen dans l'accueil des personnes exilées en France soulève néanmoins de nombreuses questions : quelles sont les modalités d'accueil qui permettent à la fois d'apporter un soutien à des personnes exilées sans hébergement et de ne pas faire peser de trop lourdes responsabilités sur les accueillants ? Est-il adapté à tous les publics exilés ? Comment lutter contre l'épuisement des personnes qui s'engagent dans cette forme d'accueil ? Les citoyens peuvent-ils, doivent-ils, se substituer à l'État, en principe garant de l'hébergement et du logement des personnes qui vivent sur son territoire ?

L'objectif de cette étude est ainsi de revenir sur la place des nouvelles formes de mobilisation citoyenne dans l'accueil et l'inclusion des personnes exilées en France. Parce qu'il n'était pas réaliste d'aborder la diversité de ces formes d'engagement (cours de français, mentorat professionnel, distribution de biens et de nourriture...), cette étude entend se concentrer sur l'essor de l'hébergement citoyen afin d'interroger si cette forme de

mobilisation est en train d'inventer un nouveau modèle d'accueil des personnes exilées.

Cette étude s'appuie sur une série de 28 entretiens⁴ avec des représentants d'institutions nationales et locales, d'associations et de collectifs impliqués directement ou indirectement dans des actions d'hébergement citoyen. S'agissant d'initiatives le plus souvent locales, adaptées à des contextes spécifiques, nous nous appuyerons sur le cas de la métropole de Lyon et du département du Rhône, à la fois fortement touchés par le manque de capacités d'accueil pour les personnes exilées et terreau de nombreuses initiatives d'hébergement citoyen. Deux temps d'échanges collectifs ont été organisés à Lyon en juin et novembre 2022, réunissant au total 16 associations, en complément des entretiens bilatéraux.

Après un rappel des récentes évolutions des mobilisations citoyennes pour l'accueil des personnes exilées, nous étudierons de façon plus spécifique l'hébergement citoyen et les enjeux qu'il recouvre, à partir d'une analyse de cette pratique à Lyon et dans le Rhône. En prenant en compte les récentes évolutions liées à l'accueil de personnes déplacées d'Ukraine, nous nous interrogerons sur les conditions permettant à l'hébergement citoyen de contribuer à un meilleur accueil des personnes exilées à l'avenir.

4. Voir la liste des personnes interrogées en annexe.

L'essor de nouvelles formes de mobilisation citoyenne pour les personnes exilées

L'accueil des personnes réfugiées et migrantes est généralement perçu comme une compétence de l'État. Les politiques d'asile et d'immigration constituent l'un des attributs les plus essentiels de la souveraineté nationale encadrée par des obligations internationales, européennes et constitutionnelles. La France a fait le choix de déléguer l'accueil de ces populations, plus précisément les demandeurs d'asile et les réfugiés, à un secteur associatif qui s'est professionnalisé en termes de compétences et de situation salariale. De fait, l'asile et l'immigration sont progressivement devenus des questions d'experts. Cette tendance se renverse en 2015 qui voit le retour des citoyens dans l'accueil des personnes exilées.

Un nouvel élan de solidarité lors de la crise de l'accueil des réfugiés de 2015

À partir de 2015, alors que l'accueil des réfugiés est loin de faire l'unanimité, au sein de l'Union européenne (UE) comme en France, un élan de solidarité voit le jour. La publication de la photo d'Aylan Kurdi le 3 septembre 2015 constitue un tournant en suscitant une forte émotion dans toute l'Europe et au-delà. De nombreux citoyens, touchés par la situation de centaines de milliers de Syriens qui fuient la guerre et traversent la mer Méditerranée au péril de leur vie, expriment leur solidarité avec ces réfugiés et leur volonté de participer à leur accueil. Plusieurs maires font de même. Les appels du pape François à faire preuve d'hospitalité envers les migrants contribuent à cet élan de solidarité⁵.

Les Français ne sont pas restés à l'écart de ce phénomène. Des propositions de bénévolat et de dons affluent dans les associations, des collectifs se créent sur l'ensemble du territoire, appuyés par des centaines de maires qui se portent volontaires pour accueillir des réfugiés dans leur commune. Pourtant, la France est moins concernée par les arrivées de personnes exilées que ses partenaires européens. En effet, en 2015, les flux se concentrent plus à l'est de la Grèce, en Allemagne et en Suède, en passant

5. Le 6 septembre 2015, le pape François a lancé un appel « aux paroisses, aux communautés religieuses, aux monastères et aux sanctuaires de toute l'Europe à manifester l'aspect concret de l'Évangile et à accueillir une famille de réfugiés ».

par les Balkans. Le niveau de la demande d'asile en France est sans comparaison avec celui que connaît le voisin allemand⁶. Enfin, si la France contribue au mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile à partir de la Grèce et l'Italie, celui-ci n'a qu'un impact limité sur le niveau de la demande d'asile puisque seulement 5 000 personnes sont accueillies sur le territoire dans ce cadre.

En fait, ce sont davantage des facteurs internes à la France qui permettent à cette volonté de solidarité de se matérialiser sur le terrain. La France adopte une profonde réforme des conditions d'exercice du droit d'asile en juillet 2015. Cette réforme s'accompagne d'un plan massif d'ouverture de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) visant à remédier à la pénurie structurelle d'hébergement pour cette population. Il est alors prévu que le parc d'hébergement passe de 25 000 places en 2015 à 60 000 fin 2017. La priorité est d'ouvrir ces centres dans les régions qui traditionnellement reçoivent moins de demandeurs d'asile. Couplé avec un schéma d'hébergement directif, ce plan vise à désengorger les grandes villes, en particulier la région parisienne.

C'est exactement à la même période que des campements informels d'exilés se multiplient dans la capitale. Des opérations d'évacuation et de mise à l'abri débutent dès le printemps 2015. Entre juin 2015 et novembre 2016, trente opérations sont menées à Paris concernant 23 000 personnes. À partir de l'automne 2015, ces opérations de mise à l'abri sont réalisées à Calais où les pouvoirs publics tentent de mieux organiser et encadrer la présence des personnes exilées. En octobre 2016, le démantèlement complet du principal campement, appelé *la jungle*, permet l'évacuation et l'hébergement de 5 400 adultes sur l'ensemble du territoire français.

Le rythme d'ouverture des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, soumis à des procédures publiques strictes, ne permet pas d'absorber toutes les personnes évacuées. Les pouvoirs publics décident alors de créer des dispositifs d'hébergement dérogatoires destinés à offrir un lieu de transit aux migrants avant une éventuelle orientation vers la demande d'asile. Des centaines de centres d'accueil et d'orientation (CAO) ouvrent dans toute la France, en particulier dans des territoires peu denses dans lesquels des bâtiments sont disponibles et abordables⁷. En janvier 2017, la France

6. Selon les données d'Eurostat, 160 000 personnes ont déposé une demande d'asile en France en 2015 et 2016 contre 1,2 million en Allemagne.

7. Outre l'ouverture des CAO dans les territoires, les pouvoirs publics ont créé des centres d'hébergement d'urgence-migrants (CHU-M) en Ile-de-France qui étaient censés être des lieux de transit avant une orientation vers d'autres régions.

comptait 310 CAO dans 84 départements. Ainsi, 17 000 personnes sont passées par ces structures entre octobre 2015 et janvier 2017⁸.

Que ce soit pour les habitants du Nord-Est parisien et du Calais ou pour ceux des territoires d'accueil des migrants, la question migratoire est devenue une réalité palpable. La situation des personnes exilées dans les camps informels soumis à des évacuations suscite une urgence à agir pour certains habitants des quartiers, afin de leur apporter, d'abord, une aide matérielle. La création des CAO à travers le pays contribue par ailleurs à rapprocher une partie de la population de la réalité de l'exil et crée un mouvement spontané d'accueil et de solidarité.

Les associations chargées de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés en contrat avec l'État reçoivent alors des centaines de propositions de bénévolat ou d'hébergement par des familles. Ce contexte favorise également l'essor de nouveaux types d'engagement qui viennent combler un vide sur le terrain de l'accueil et qui s'étend au-delà des seuls réfugiés syriens. À côté des organisations opératrices de l'État et des associations caritatives ou militantes implantées de longue date en France, de nouvelles initiatives apparaissent, plus ou moins structurées, afin d'offrir un meilleur accueil aux personnes exilées présentes sur le territoire français.

De nouvelles formes de mobilisation citoyenne

Cet élan de solidarité qui émerge en 2015 prend alors plusieurs formes. De nombreux bénévoles se proposent d'apporter à des personnes hébergées en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) ou en CAO, notamment en milieu rural⁹, des services ou un accompagnement qui ne sont pas inscrits dans les missions de ces centres d'hébergement : cours de français, aide à la mobilité, soutien scolaire aux enfants...

Néanmoins, nombre de ces opérateurs associatifs ont peu l'habitude d'encadrer les bénévoles. Ils ont privilégié l'essor de l'emploi salarié et craignent, dans leur dialogue de gestion avec les pouvoirs publics, de valoriser l'apport des bénévoles. Il est vrai que ces établissements subissent à la même période une baisse de leur dotation financière ainsi que du taux d'encadrement salarié par résident. Un cahier des charges est imposé en octobre 2015 par le ministère de l'Intérieur visant à harmoniser les tâches des Cada mais qui retient une conception *a minima* de la mission d'accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile. De plus,

8. 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 sur les CAO et les CAOMI, 30 janvier 2017.

9. M. 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.

les opérateurs associatifs sont alors totalement concentrés sur la campagne d'ouverture de nouveaux Cada et des CAO qui amène de nouveaux acteurs du secteur social, comme le Groupe SOS, Aurore ou France Horizon, sur un « marché de l'asile » de plus en plus concurrentiel.

Outre ces contraintes propres aux gestionnaires de centres, certains des bénévoles ne se reconnaissent pas dans le cadre contraignant de ce type d'accueil, défini par l'État et dépendant du statut administratif des personnes. Ils s'organisent pour intervenir non pas comme bénévoles des associations opératrices, mais à côté d'elles, directement auprès des personnes hébergées.

Des collectifs de citoyens, informels ou structurés en associations, émergent de la base. Il s'agit généralement d'initiatives locales. Confrontés aux réalités rencontrées d'abord par les réfugiés syriens puis plus largement par les personnes exilées, de nombreux citoyens décident d'apporter par eux-mêmes une réponse immédiate aux besoins cruciaux qu'ils constatent en bas de chez eux, et auxquels l'État n'apporte pas de solution.

Utopia 56 illustre parfaitement comment, d'un côté, les campements de Paris et de Calais, et d'un autre côté, les CAO ont drainé cette mobilisation citoyenne pour les personnes exilées. L'association est créée en 2016 pour apporter une réponse à l'absence de coordination de la mobilisation citoyenne à Calais, mais aussi pour donner une opportunité à chaque citoyen qui le souhaite d'agir sur le terrain, « sans formation ni engagement de temps minimal requis ». L'association collecte et distribue des dons, donne des cours de français, distribue des repas, aide au nettoyage du camp... Avec le démantèlement des camps de Calais et Grande-Synthe, et la création de CAO à travers la France, les personnes qui se sont mobilisées repartent dans leur région d'origine et y créent des antennes où elles mobilisent à leur tour des bénévoles¹⁰.

De nouvelles associations prennent de l'ampleur ou émergent à partir de 2015 en mettant au centre de leur démarche la création de liens avec la société d'accueil. Certaines se spécialisent sur l'insertion professionnelle et l'inclusion sociale des personnes réfugiées, comme par exemple Singa, créée dès 2012, Kodiko, Action Emploi réfugiés ou Weavers. Ces organisations se réclament davantage de l'entrepreneuriat social que de l'associatif et s'appuient fortement sur l'utilisation de nouvelles technologies. Elles sont davantage tournées vers le secteur privé pour leur financement mais surtout pour faciliter l'embauche des réfugiés et leur mise en relation avec des salariés. Elles sont le signe d'une mobilisation citoyenne qui touche aussi le monde de l'entreprise et leurs collaborateurs en quête de sens. Ce phénomène est initialement principalement parisien mais s'étend par la suite dans les grandes villes françaises.

10. De 35 bénévoles par jour début 2016, l'association est passée à plus de 200 en 2022.

À côté de ces nouvelles associations, des initiatives se développent pour trouver des solutions d'hébergement pour les personnes exilées de manière moins structurée. Des lieux d'accueil collectifs temporaire voient le jour dans des zones frontalières, comme à Calais ou Briançon par exemple. L'hébergement citoyen se développe. Il s'agit à la fois de proposer une solution d'accueil à des personnes qui, sans cela, se retrouveraient à la rue, et de favoriser la rencontre et la création de liens entre personnes exilées et société d'accueil.

L'hébergement citoyen des personnes exilées, une approche locale : le cas de la métropole de Lyon et du Rhône

L'hébergement citoyen s'est essentiellement développé en France à partir d'initiatives locales. JRS France, qui proposait dès 2009 le programme Welcome permettant d'accueillir des demandeurs d'asile en région parisienne, s'est appuyé sur des groupes locaux pour créer des antennes à travers la France. À partir de 2015, les initiatives locales se sont multipliées, notamment dans les villes les plus concernées par le manque de places d'hébergement : des personnes ont décidé d'accueillir à leur domicile des exilés qui vivaient à la rue, parfois juste en bas de chez elles. Sensibilisés également par la médiatisation de la crise de l'accueil, et dans certains cas par l'appel du pape François, des collectifs se sont organisés pour proposer des hébergements et organiser l'accueil des personnes. Si certaines de ces initiatives se sont rattachées à des réseaux nationaux, comme le programme Comme à la maison (CALM) de Singa lorsqu'il s'agissait de démarches individuelles¹¹, ou JRS France, pour des groupes notamment paroissiaux, nombre d'entre elles sont demeurées à l'échelon local, tout en prenant progressivement de l'ampleur.

La multiplicité et la diversité de ces collectifs, associations ou réseaux rend extrêmement complexe une approche nationale. Nous proposons donc ici d'analyser l'hébergement citoyen à partir d'un exemple local. Le territoire de la métropole de Lyon, et plus largement du département du Rhône, qui était alors une des principales destinations des personnes migrantes primo-arrivantes¹², a été un terrain favorable au développement de l'hébergement citoyen. Le programme JRS Welcome s'y est implanté dès 2012. Singa a lancé son programme CALM, renommé par la suite « J'accueille », à partir de 2017.

11. Singa reçoit alors près de 7 000 propositions d'hébergement.

12. En 2016, le Rhône était le troisième département de résidence de personnes dont les demandes d'asile étaient examinées par l'Ofpra, après Paris et la Seine-Saint-Denis. Cf. Rapport annuel Ofpra 2016.

Accueillir dignement les personnes exilées, sans se substituer au rôle de l'État

Une solidarité face au manque d'hébergement

Si la ville de Paris et le Calais sont les zones les plus concernées par les problématiques liées au manque d'hébergement des personnes exilées, la métropole de Lyon fait également face à d'importantes difficultés d'accueil.

Comme dans de nombreuses régions, les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile sont insuffisants et de nombreux primo-arrivants sont laissés sans solution d'hébergement¹³. Les personnes qui obtiennent une protection internationale à l'issue de la procédure de demande d'asile entrent dans le droit commun et peuvent faire une demande de logement social, mais les délais demeurent très longs. L'accès au parc privé est par ailleurs difficile en raison des prix de loyer élevés. La situation est d'autant plus difficile pour les jeunes de 18 à 25 ans sans emploi, dont les ressources sont extrêmement limitées¹⁴. Enfin, le nombre de places en centres provisoires d'hébergement (CPH), spécifiquement dédiés aux réfugiés, reste faible malgré les efforts réalisés au cours de ces dernières années¹⁵.

Pour les personnes étrangères sans titre de séjour et sans abri, seuls les centres d'hébergement d'urgence sont accessibles, *via* le 115, mais ils sont saturés. Enfin, nombre de jeunes exilés qui contestent devant le juge pour enfants la non-reconnaissance de leur statut de mineurs non accompagnés (MNA) demeurent sans solution d'hébergement le temps de ce recours.

Dans ce contexte, de nombreuses initiatives citoyennes en faveur de l'accueil des personnes exilées se sont développées. Des collectifs d'habitants et associations militantes se mobilisent autour de l'occupation de squats, notamment pour ces jeunes en attente de décision du juge sur leur statut de MNA¹⁶. La Coordination urgence migrants (CUM), qui réunit

13. L'État a l'obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile, dont un hébergement et une allocation de subsistance. Début 2022, le dispositif national d'accueil (DNA) comprenait 113 832 places au niveau national, avec 106 000 personnes hébergées dont 75 % de demandeurs d'asile. Le DNA est cependant largement sous-dimensionné. En 2021, 55 % des primo-demandeurs d'asile ont été accueillis dans le DNA (source : *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2022*, Forum réfugiés).

14. Les jeunes de 18 à 25 ans ne peuvent pas bénéficier du RSA. La métropole de Lyon a cependant mis en place depuis mars 2021, à titre expérimental, un Revenu de solidarité jeunes, accessible pour les jeunes Français ou étrangers en situation régulière sans ressources.

15. Il existe environ 10 000 places en CPH en France, dont 176 dans le Rhône.

16. La loi prévoit que ces jeunes doivent sortir des dispositifs de mise à l'abri lorsque leur minorité et leur isolement ne sont pas reconnus par les services de l'aide sociale à l'enfance, après une procédure d'évaluation. À la suite d'une forte mobilisation citoyenne autour de l'occupation de l'ancien collège Maurice-Scève, qui accueillait notamment ces jeunes en recours, la métropole de Lyon a ouvert deux dispositifs d'accueil qui leur sont réservés (la Station 1 et la Station 2).

des associations et des individus impliqués auprès des personnes migrantes, est également mobilisée autour de la recherche de solutions de conventionnement d'occupation temporaire avec les collectivités, qui permettraient de mettre à disposition de familles les logements inoccupés, et de leur proposer un accompagnement citoyen.

Plusieurs collectifs, associations et réseaux ont mis en place des projets d'hébergement citoyen sur le territoire de la métropole lyonnaise et plus largement dans le Rhône, proposant un accueil par des familles ou une mise à disposition de logement.

La plupart de ces associations affichent une approche de non-substitution à la responsabilité de la puissance publique en matière d'hébergement et de logement. Cette approche comporte une forme de paradoxe puisque ces associations assument de fait cette mission d'hébergement. Elles rappellent cependant qu'il s'agit d'une compétence de l'État, de la métropole de Lyon ou du département du Rhône s'agissant notamment de mineurs non accompagnés¹⁷, et soulignent qu'elles n'ont pas vocation à assumer cette responsabilité, mais le font de façon temporaire, en l'absence d'autre solution.

Plusieurs associations mettent par ailleurs en avant les difficultés de positionnement sur cette question. Pour certaines, le fait d'héberger des personnes qui sont à la rue « invisibilise » leur situation. À leurs yeux, le fait que ces personnes cessent de solliciter un hébergement auprès de l'État, que ce soit dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA) ou par le 115, contribuerait à atténuer la réalité des difficultés d'accès à l'hébergement et au logement, et à rendre moins urgente l'organisation d'une réponse de la part des pouvoirs publics.

Si l'hébergement citoyen constitue une forme de réponse au manque de places d'hébergement ou de logements sur le territoire, grâce à un accueil par une famille, un groupe de familles, une communauté religieuse, ou par la mise à disposition d'un logement indépendant, il constitue bien plus que cela.

La création de liens entre société d'accueil et personnes exilées au cœur de l'hébergement citoyen

L'hébergement citoyen a non seulement pour objectif d'offrir à des personnes exilées des conditions d'accueil dignes, mais aussi de créer du lien entre les personnes nouvellement arrivées sur le territoire et la société

Pour plus d'informations sur ce squat, son auto-gestion par les jeunes exilés et la mobilisation de voisins du quartier, lire : *Un squat sur un plateau*, Paris, Ginko éditeur, 2022.

17. La métropole de Lyon exerce les compétences du département sur son territoire. Les départements, au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), sont compétents en matière d'hébergement des mineurs non accompagnés, des femmes enceintes et des mères isolées avec enfants de moins de trois ans.

d'accueil, de favoriser leur inclusion sociale et de contribuer à un changement de regard sur les personnes migrantes. Quelle que soit la forme que prend l'hébergement citoyen, à domicile ou par la mise à disposition d'un logement (cf. *infra*), la mobilisation des personnes qui participent à cet accueil s'inscrit dans une démarche d'hospitalité et de rencontre.

Témoignage d'une salariée d'une association lyonnaise :

« Au départ l'idée était de créer des liens d'amitié et de proximité avec des personnes exilées. On a vu que des liens intéressants se tissaient, mais on a également vu que les personnes qui n'étaient pas hébergées ne pouvaient pas être dans autre chose que de la survie. Nous nous sommes mis à accueillir chez nous, puis chez des amis. Après un an, le collectif s'est constitué en association. »

La mise en lien avec la société d'accueil par le biais de l'hébergement implique un engagement fort dans la relation avec la personne accueillie. La posture des accueillants est extrêmement différente de celle des travailleurs sociaux, qui doivent conserver une forme de distanciation. Le temps passé avec les personnes accueillies, de façon informelle, contribue à tisser des liens de confiance. Si les bénévoles qui contribuent à l'organisation de cet accueil sont souvent extrêmement sollicités, le temps et les modalités de leur intervention ne sont pas le même que celui des professionnels : il ne s'agit pas de rendez-vous pendant lesquels la personne accueillie doit répondre à des questions. Il s'agit d'un temps long, essentiel à la reprise de confiance en soi, qui peut l'aider à se projeter dans l'avenir. Ce temps informel permet également aux accueillants de mieux connaître la personne, ses capacités, ses envies, ses besoins. La dimension collective de cet accueil a également un effet levier important en termes d'inclusion sociale et d'intégration professionnelle. Elle contribue à la recherche de solutions adaptées à la personne, notamment grâce à la mobilisation d'un réseau de proches ou d'acteurs locaux sensibilisés par le collectif. Cela peut par exemple être une opportunité de stage, un emploi, un relais d'hébergement...

Au-delà de ces temps de convivialité et d'échanges informels, un accompagnement dans le parcours de la personne reste néanmoins indispensable : effectuer une demande d'asile, une demande de titre de séjour, une demande de logement social... Cette partie de l'accueil ne peut pas être laissée impensée, au risque de mettre en péril la suite du parcours de la personne accueillie, et de mettre en difficulté les accueillants. Il est essentiel que la personne accueillie puisse s'adresser à un référent, bénévole ou professionnel, en mesure de répondre aux questions liées à l'accès à ses droits, à sa recherche de logement ou d'hébergement, de formation, d'emploi, etc. Les associations et collectifs s'appuient le plus souvent sur des associations partenaires ou des assistants sociaux pour ce qui concerne

l'appui aux démarches administratives et sociales, lorsque les ressources compétentes sont disponibles sur le territoire.

Si la rencontre entre personnes exilées et société d'accueil est au cœur de l'hébergement citoyen, elle ne va cependant pas toujours de soi. Rappelons que c'est avant tout l'absence d'autre solution d'hébergement qui conduit à ce mode d'accueil. Si les personnes accueillies ont la possibilité de refuser cette offre – et certaines le font – leur choix est extrêmement contraint. L'expérience des associations, les temps d'échanges et de réflexions partagées entre accueillants peuvent contribuer à dépasser certaines difficultés, ou à ne pas se formaliser d'un manque d'enthousiasme des personnes accueillies à être dans la rencontre avec les accueillants. Cette période constitue alors *a minima* un temps de repos qui pourra contribuer à aider la personne à trouver des ressources pour la suite.

Témoignage d'un bénévole d'un collectif du Rhône :

« Le lien avec les familles que nous accueillons n'est pas toujours facile à créer. Parfois il y a un peu de méfiance [...]. Pour dépasser cela, nous proposons à des familles que nous avons accompagnées et qui ont trouvé leur propre logement de venir les rencontrer, de leur expliquer ce que nous pouvons faire ensemble. »

Des traumatismes ou des troubles d'ordre psychologique peuvent également constituer un frein à la rencontre. Plusieurs accueillants témoignent du fait que l'hébergement citoyen est souvent un soutien important et peut contribuer à une amélioration de l'état de santé mentale de la personne. Les associations qui ont développé une expérience dans ce domaine alertent également sur la vigilance à apporter sur ce point : les familles et bénévoles qui accueillent et accompagnent ne sont pas formés à la prise en charge de pathologies mentales. L'accueil de personnes en trop grande difficulté peut s'avérer extrêmement difficile à gérer et placer accueillants comme accueillis en situation délicate¹⁸.

Témoignage d'une bénévole d'une association lyonnaise :

« Nous avons hébergé une jeune femme qui avait de très gros problèmes de comportement, violente. Cela a été extrêmement compliqué pour nous à gérer. Nous n'avons pas les moyens de faire face à ces situations. »

18. Voir sur ce sujet le guide produit par JRS France, *Hospitalité, citoyenneté et santé*, septembre 2021.

Le développement d'un réseau d'hébergement citoyen : une multiplicité d'acteurs et d'approches

L'hébergement citoyen dans le Rhône, comme dans d'autres départements, est difficilement quantifiable. Les initiatives sont multiples, souvent discrètes. Si plusieurs projets d'hébergement citoyen étaient déjà actifs sur le territoire avant 2015¹⁹, la plupart se sont développés à cette période²⁰.

Dans le cadre de la présente étude, non exhaustive, 59 acteurs de l'hébergement citoyen ont été identifiés. La distinction entre associations, collectifs et réseaux n'est pas toujours claire, la majorité d'entre eux étant constitués en association loi 1901. Plusieurs types d'acteurs peuvent être distingués :

- **Des associations locales ou régionales :** plusieurs associations ont été créées en région lyonnaise pour proposer un hébergement citoyen. C'est le cas de l'Ouvre porte, réseau qui a pour objectif d'héberger des personnes sans abri²¹ chez des citoyens solidaires et de créer du lien entre elles. Les 70 accueillants épaulés d'une quinzaine de bénévoles ont accueilli 21 familles en 2021 dans la métropole de Lyon²². L'Ouvre porte a par ailleurs développé des « nuits suspendues²³ » et une « maison suspendue » qui permet d'accueillir temporairement des femmes seules ou avec enfants. Terre d'ancrage, initialement créée dans l'objectif de faciliter les rencontres entre les personnes exilées et la société d'accueil, a rapidement développé l'hébergement citoyen pour faire face au manque d'hébergement. L'association propose également des colocations solidaires, une aide matérielle, alimentaire, un accompagnement administratif et des temps de rencontres conviviaux. Ainsi, 15 familles d'accueil, épaulées par 23 bénévoles et une salariée, ont accueilli 5 familles en 2021. Ces deux associations organisent des « boucles d'accueil » : plusieurs familles accueillent successivement une personne. L'hébergement s'organise ainsi autour de petits collectifs. D'autres associations comme l'Apartage, qui accueille uniquement des mineurs isolés, et Act for Ref proposent également un hébergement citoyen dans le Rhône.

19. Par exemple, l'association Habitat Saint Roch a été créée en 2009 pour proposer un hébergement digne aux personnes sans abri.

20. L'Association catholique pour l'accueil et l'accompagnement des migrants (Aclaam) a été créée en 2015, dans le prolongement des actions de la Pastorale des migrants ; L'ouvre porte et Terre d'ancrage ont démarré leur activité en 2016.

21. L'association ne s'adresse pas qu'à des personnes exilées en principe, mais dans les faits il s'agit de la grande majorité du public qu'elle accueille.

22. L'ouvre porte a créé des antennes dans la région Aura à Grenoble, Vienne et Villefranche.

23. Des partenariats avec des auberges de jeunesse permettent d'offrir une chambre pour une nuit.

- **Un réseau local :** l'Association catholique pour l'accueil et l'accompagnement des migrants (Aclaam) a la particularité de regrouper 52 collectifs d'hébergement citoyen autonomes, tous constitués en association loi 1901, pour la plupart liés à une paroisse, situés pour un tiers dans la ville de Lyon, un autre tiers sur le territoire de la métropole et un dernier tiers dans des communes du Rhône, au nord-est de la ville. L'Aclaam propose à ses membres un appui conseil et des ressources pour les accompagner dans leurs démarches d'accueil citoyen. L'Aclaam est constituée d'une équipe de deux salariés et d'une personne en service civique. Les collectifs membres sont eux uniquement constitués de petits groupes de bénévoles, qui réunissent en moyenne chacun une quinzaine de personnes. Ces collectifs, constitués d'environ 500 bénévoles en tout, ont accueilli 400 personnes en 2021, et accompagné 294 personnes hors hébergement.
- **Des associations nationales, qui s'appuient sur des initiatives locales :** celles-ci ont pensé et élaboré un cadre d'action (type d'accueil proposé, profil des personnes accueillies, durée et modalités de l'accueil, etc.) au service de groupes locaux qui souhaitent héberger des personnes exilées. Ces groupes, pour rejoindre le réseau de l'association, s'engagent à respecter le modèle d'action proposé, et peuvent bénéficier de l'appui des salariés du siège de l'association. C'est le cas de JRS France, qui propose un hébergement citoyen pour des demandeurs d'asile. On dénombre 85 familles et communautés religieuses mobilisées autour de l'antenne lyonnaise de JRS qui a accueilli 25 demandeurs d'asile en 2021 dans le cadre du programme Welcome. La Fédération de l'entraide protestante (FEP) organise l'accueil de réfugiés syriens et irakiens par des collectifs de 20 à 30 citoyens, dont certains dans le Rhône, avec l'appui d'une équipe salariée, dans le cadre d'un programme de couloirs humanitaires²⁴.
- **Une association nationale implantée localement :** Singa a ouvert une antenne à Lyon en 2012 et propose à des citoyens de s'engager individuellement à accueillir une personne réfugiée à leur domicile, dans le respect du cadre proposé par l'association²⁵. Une coordinatrice salariée est chargée de la mise en relation entre accueillants et accueillis, et des activités culturelles et sportives sont également proposées pour faciliter la rencontre entre la société d'accueil et les réfugiés. Singa a développé depuis 2017 un partenariat avec l'association Forum réfugiés pour proposer un hébergement citoyen allié à un accompagnement par

24. En mars 2017, la FEP, la Conférence des évêques de France, le Secours catholique – Caritas France et la Communauté de Sant'Egidio ont signé avec les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères un protocole de couloirs humanitaires entre le Liban et la France permettant l'octroi de 500 visas au titre de l'asile à des réfugiés syriens et irakiens en situation de grande vulnérabilité.

25. Les accueillants doivent notamment s'engager à héberger la personne pour une période minimale de 3 mois, en mettant à sa disposition une pièce indépendante.

un travailleur social dans le cadre du programme CALM, devenu « J'accueille », qui prévoit l'accueil d'environ 30 réfugiés par an.

Les informations collectées auprès des associations interrogées dans le cadre de cette étude font donc état d'environ 500 personnes accueillies dans le cadre de l'hébergement citoyen pour l'année 2021.

Dans son rapport annuel 2021, *L'état du mal logement en France*²⁶, la Fondation Abbé Pierre identifiait quant à elle 66 collectifs dans le Rhône²⁷, qui avait accueilli et accompagné 300 ménages, soit environ 1 000 personnes, en 2020.

Bien qu'il n'existe pas à ce jour de données complètes sur ce sujet, l'hébergement citoyen représente donc une part non négligeable de l'accueil des personnes exilées dans le Rhône²⁸, souvent peu visible. Notons que les initiatives d'hébergement individuelles ne sont pas prises en compte dans cette étude : éparées, elles sont difficilement identifiables et sont peu en lien avec les réseaux d'acteurs impliqués auprès des personnes exilées. Certaines personnes rejoignent cependant des collectifs ou associations après une première expérience autonome, afin de pouvoir être accompagnées dans leur démarche.

Le cas particulier de l'accueil des réfugiés ukrainiens

Les chiffres présentés ici ne comprennent pas l'accueil de personnes déplacées d'Ukraine arrivées à partir du mois de mars 2022. De nombreuses familles ont spontanément proposé de les héberger, avant même que l'État ne mette en place des coordinations au niveau local pour organiser cet accueil. Ces accueils se sont faits dans le cadre d'associations de coopération avec l'Ukraine, par des membres de la diaspora ou par des associations déjà expérimentées dans l'hébergement citoyen. Au sein du réseau de l'Aclaam par exemple, 11 associations accueillent 18 familles, soit 60 personnes²⁹. Singa a par ailleurs accueilli environ 40 personnes depuis le début du conflit.

26. Rapport FAP 2021, *L'état du mal logement en France, un éclairage régional Auvergne-Rhône-Alpes*.

27. Ce chiffre ne se veut pas exhaustif. Il ne comprend pas, par exemple les 52 membres du réseau de l'Aclaam.

28. À titre comparatif, le DNA comprend 2 300 places dans le Rhône, qui accueillent des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Notons cependant que les données présentées ici sur l'hébergement citoyen comprennent un public bien plus large de personnes étrangères, et non seulement les bénéficiaires du DNA.

29. Les associations Lyon Ukraine, Act for Ref et EFCO ont par exemple organisé l'hébergement citoyen pour les déplacés d'Ukraine.

À partir d'avril 2022, une association référente a été désignée par l'État dans chaque département pour organiser l'hébergement citoyen. Les propositions d'hébergement enregistrées sur la plateforme en ligne « Je m'engage pour l'Ukraine³⁰ » sont depuis orientées vers ces associations chargées de faire le lien avec les personnes déplacées d'Ukraine, d'organiser leur hébergement citoyen et de les accompagner dans leurs démarches en France. Ces associations référentes sont également les interlocutrices des familles d'accueil et sont chargées d'assurer une médiation avec les personnes accueillies en cas de difficulté.

Dans le Rhône, c'est l'association Forum réfugiés qui a été désignée par l'État pour assurer cette mission. Ainsi, 113 familles, soit 226 personnes, ont été accueillies et accompagnées depuis avril 2022.

De l'hébergement à domicile à la mise à disposition de logements, des implications différentes

La multiplicité des initiatives qui se sont développées, en partant le plus souvent de la base, a favorisé l'émergence de différents types d'hébergement citoyen. Si l'accueil à domicile est l'une des solutions qui s'est sans doute développée le plus spontanément, de nombreux collectifs de citoyens ont cherché les moyens d'accueillir différemment. La mobilisation d'appartements mis à disposition des personnes exilées, notamment des familles, constitue ainsi une forme d'hébergement citoyen moins impliquante pour les accueillis comme pour les accueillants, tout en permettant une mise en lien très forte avec la société d'accueil à travers les collectifs qui les accompagnent.

L'accueil à domicile : un mode d'hébergement très engageant, pour les accueillis comme pour les accueillants

L'hébergement à domicile implique de nombreuses spécificités : accueillir chez soi une personne ou une famille n'est pas toujours simple. Vivre chez des personnes que l'on ne connaît pas ne l'est pas non plus. Les associations et collectifs qui ont fait le choix de ce mode d'hébergement ont généralement fait évoluer leur pratique au fil de leur expérience pour que la cohabitation entre accueillants et accueillis se déroule dans de bonnes conditions. Ils se sont également appuyés sur les expériences antérieures de

30. Plus d'informations sur : <https://parrainage.refugies.info/mengager-pour-lukraine>.

certains de leurs membres accueillants ou accueillis en dehors de tout cadre, qui parfois ont été difficiles.

Plusieurs associations posent comme condition préalable à l'accueil la mise à disposition d'un espace indépendant, notamment pour permettre à la personne accueillie de pouvoir se reposer après une période où elle a été contrainte de vivre dans la rue. Des conventions sont également signées entre accueillants, accueillis et association afin d'encadrer l'accueil.

Ce type d'hébergement au sein d'un foyer privilégie également en principe l'accueil de personnes isolées. La majorité des associations qui ont fait l'expérience d'organiser un hébergement à domicile pour des familles ont fait le constat de difficultés du côté des accueillants comme des accueillis : le manque d'intimité de part et d'autre, des enjeux autour de la parentalité, des difficultés de type organisationnel, par exemple lorsqu'un enfant est scolarisé et que les personnes accueillies doivent changer de lieu d'accueil régulièrement...

Toutes les associations rencontrées mettent en avant l'importance de ne pas faire peser sur les hébergeurs de trop lourdes responsabilités. Leur rôle se limite à accueillir à leur domicile, dans un esprit de « convivialité », de « fraternité », ou d'« hospitalité curieuse ». La notion de rencontre est essentielle dans la relation entre la personne accueillie et la personne accueillante. Si l'accueil à domicile, par la proximité qu'il implique, facilite *a priori* les échanges et contribue ainsi à favoriser l'inclusion sociale des personnes accueillies, plusieurs associations sont cependant vigilantes à ce que les attentes des familles qui hébergent ne soient pas trop fortes sur ce point à l'égard des personnes accueillies.

Comme nous l'avons évoqué, les personnes accueillies ne sont pas forcément prêtes à entrer dans une relation d'échange. Cela peut poser des difficultés dans le cadre de l'hébergement citoyen en général, qui sont exacerbées dans le cas d'une cohabitation. Si dans quelques situations la personne accueillie a une bonne représentation de la façon dont elle va être hébergée et a conscience des éventuelles attentes de ses hébergeurs, ou est elle-même en attente d'échanges, la plupart des personnes accueillies acceptent cette option par défaut, pour ne pas rester à la rue. Certaines, notamment des femmes, sont inquiètes à l'idée de devoir habiter chez quelqu'un, voire dans plusieurs foyers de façon successive, qu'elles ne connaissent pas. Le parcours d'exil, les expériences d'hostilité rencontrées en Europe, parfois des traumatismes, peuvent rendre la cohabitation difficile, notamment dans les premiers temps.

Certaines associations se donnent pour mission principale la mise en relation entre familles qui souhaitent héberger et personnes exilées. Au-delà de l'organisation de cet appariement, elles interviennent en cas de difficultés, mais l'accueil consiste alors essentiellement en une relation bilatérale, entre accueillants et accueillis. Un accompagnement social est réalisé par des associations partenaires.

Plusieurs collectifs et associations, qu'ils soient locaux ou rattachés à des réseaux nationaux, ont quant à eux développé au fil des années un étayage important auprès des familles d'accueil, afin de répartir les rôles mais aussi pour qu'elles ne se sentent pas isolées dans cette expérience d'accueil. L'approche collective de l'hébergement citoyen est à ce titre essentielle.

Pour ces associations, la dimension de rencontre avec la société d'accueil dépasse le seul cadre du lieu d'accueil et s'étend généralement au collectif de bénévoles qui l'entoure. Plusieurs programmes d'hébergement citoyen ont ainsi organisé des rôles de « référents », « accompagnateurs », « personnes relais », dont la mission est notamment de maintenir le lien avec la personne accueillie tout au long de son parcours, ainsi qu'avec les accueillants afin de les aider à comprendre les situations auxquelles ils sont confrontés, et à s'y adapter au mieux.

Ces associations mettent également l'accent sur la nécessité d'échanges entre hébergeurs, afin que les difficultés rencontrées puissent être partagées. Les temps de rencontre entre familles d'accueil, éventuellement avec d'autres bénévoles qui accompagnent cet accueil, organisés par plusieurs associations constituent un soutien important pour les accueillants. Les associations Terre d'ancrage, L'Ouvre porte et Apartage, organisent par exemple tous les deux mois des temps de rencontre inter-associatifs, entre bénévoles et accueillants, animés par des psychologues bénévoles, afin de leur permettre d'échanger sur les difficultés qu'ils rencontrent, sur les souffrances des personnes accueillies, sur leur positionnement, etc.

Afin de rendre l'accueil plus facile pour les hébergeurs, plusieurs associations ont également fait le choix d'organiser l'accueil d'une personne par plusieurs familles, de façon successive. Dans le cadre du programme JRS Welcome, la personne accueillie passe quatre à six semaines au domicile d'un accueillant³¹ avant d'aller dans un autre foyer, pour une période similaire, et ce sur la durée totale de son accueil, elle-même limitée dans le temps (neuf mois au total). D'autres associations, par exemple L'Ouvre porte, organisent des « boucles » d'accueil : il faut réunir trois hébergeurs pour accueillir une personne, chaque personne accueillant sur une période de deux semaines toutes les six semaines, ici sans limitation de durée. Ce type d'organisation facilite la mobilisation et l'engagement sur un long terme d'hébergeurs. Le changement de lieu d'accueil est cependant souvent difficile à vivre pour les personnes accueillies qui doivent s'adapter à un nouveau cadre et à une nouvelle famille.

31. Dans le cadre de JRS Welcome, les accueillants peuvent être des familles ou des communautés religieuses.

L'association Terre d'ancrage a également développé à Lyon un système de colocations solidaires, permettant le plus souvent à de jeunes exilés de cohabiter avec d'autres jeunes. La colocation est partiellement financée par l'association, et un contrat tripartite est établi. Cette approche, également développée au niveau national par d'autres associations, permet de construire des relations basées sur un pied d'égalité, chacun étant locataire au même titre que les autres, même si la personne exilée bénéficie d'une aide de l'association pour financer son loyer.

La mise à disposition d'un logement : une autre forme d'hébergement citoyen

De nombreuses initiatives se sont développées pour proposer de nouvelles formes d'hébergement, dans des logements autonomes, mis à disposition des personnes exilées. Cette approche permet notamment d'accueillir des familles dans des conditions plus adaptées à leurs besoins, par exemple en termes d'autonomie, ou dans certains cas plusieurs personnes isolées qui cohabitent. D'après le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre 2021³², la mise à disposition d'un logement privatif représentait 60 % de l'accueil citoyen dans le Rhône en 2020. La capacité d'innovation de petites associations ou de collectifs pour mobiliser des logements est remarquable. Cette solution est privilégiée dans de petites communes et correspond souvent à des initiatives locales, même si celles-ci peuvent parfois s'inscrire dans le cadre de réseaux nationaux³³. Elle est notamment mise en œuvre par plusieurs associations membres de l'Aclaam.

Plusieurs types de mobilisation d'appartements existent :

- Certains collectifs ont obtenu auprès de la mairie de leur commune la mise à disposition, à titre gratuit, d'un logement inoccupé (par exemple un ancien logement de fonction). Dans cette hypothèse, le collectif assume généralement les charges liées au logement. Cette démarche a par ailleurs pour avantage de sensibiliser la municipalité à l'accueil des exilés en général, et de la personne ou de la famille en particulier.
- Des appartements sont prêtés par des particuliers.
- Dans quelques cas exceptionnels, des associations ont fait l'acquisition d'un ou plusieurs appartements.
- Certaines associations font appel à des dons pour financer la location d'un logement mis à disposition de personnes exilées. Dans le cas d'une location, un dispositif d'intermédiation locative est mis en place, qui nécessite un agrément préfectoral. L'Aclaam a établi des partenariats avec deux associations en contrat avec l'État et spécialisées dans

32. *Ibid.*

33. C'est le cas notamment du programme de couloirs humanitaires de la FEP.

l'accueil de publics précaires³⁴, afin de permettre la mise à disposition d'appartements à des personnes exilées par certains de ces membres. Ces collectifs trouvent le logement et financent le loyer, et l'association opératrice gère la location et réalise un accompagnement social des personnes hébergées, en lien avec les bénévoles référents. Une petite contribution financière peut être demandée aux personnes hébergées, en fonction des revenus dont elles disposent.

Comme dans le cadre de l'accueil chez l'habitant, l'accueil dans un appartement mis à disposition ne consiste pas seulement en une solution d'hébergement, mais il vise bien également à favoriser la rencontre avec la société d'accueil. L'ensemble des associations membres de l'Aclaam fonctionne sur ce modèle. Il s'agit de collectifs bien implantés localement, qui s'organisent pour mettre à disposition un logement et accompagner les personnes ou les familles accueillies dans une très grande proximité. Une dynamique locale est constituée autour de l'accueil, qui permet de faciliter l'arrivée des personnes dans la commune, de créer des liens, de les orienter et de les épauler dans l'ensemble de leurs démarches. Pour les collectifs les plus éloignés de la ville de Lyon, où de nombreuses démarches administratives doivent être effectuées, un accompagnement physique est également souvent réalisé pour dépasser les problèmes de mobilité qui peuvent se poser. De la même manière que pour ce qui concerne l'hébergement à domicile, ce type d'accueil, parce qu'il facilite la création de liens sociaux, est un vecteur important d'intégration.

Le statut administratif des personnes hébergées : un impact fort sur l'hébergement citoyen

Le statut administratif de la personne accueillie détermine ses droits, les démarches qu'elle doit effectuer, sa capacité à accéder à un emploi, une formation, un logement... Il impacte donc de fait la durée et la manière dont l'hébergement citoyen se déroule.

Une personne en demande d'asile réside ainsi légalement sur le territoire français pendant la durée de sa procédure d'asile, mais n'a pas le droit de travailler ou de bénéficier d'une formation professionnelle, au moins pendant les six premiers mois d'instruction de sa demande par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra)³⁵. Elle doit par ailleurs effectuer de nombreuses démarches administratives aux

34. Habitat et Humanisme et Alynea.

35. Les demandeurs d'asile peuvent faire une demande d'autorisation de travail auprès de la Direction départementale de l'emploi, du travail et de la solidarité (DDETS) dans le cas où ils n'ont pas reçu de réponse à leur demande par l'Ofpra après six mois d'instruction. En pratique, très peu d'autorisations sont délivrées.

différentes étapes de son parcours. Une personne qui se voit reconnaître le statut de réfugié entre dans le droit commun, mais peut rencontrer de nombreuses difficultés dans l'accès effectif à un emploi, un logement, et en termes d'inclusion sociale. L'accompagnement vers l'autonomie d'une personne définitivement déboutée de sa demande d'asile peut quant à lui être extrêmement complexe et long, passant notamment par de nombreuses démarches relatives au droit au séjour.

Le positionnement des associations et collectifs à l'égard du statut administratif des personnes qu'elles accueillent implique donc des niveaux d'engagement différents.

Le choix d'un accueil lié à un public spécifique ou de l'accueil inconditionnel

Certaines associations ont fait le choix de s'adresser à un public spécifique. C'est par exemple le cas de JRS France, dont le programme Welcome est en principe destiné aux demandeurs d'asile qui n'ont pas obtenu de place d'hébergement dans le DNA, pour une durée maximale de neuf mois. Singa, avec le programme J'accueille, s'adresse au départ aux bénéficiaires d'une protection internationale, pour une durée de trois à douze mois. Le programme a été étendu aux personnes déplacées d'Ukraine.

La limite temporelle de l'accueil proposée par ces deux associations permet, au-delà de la question du statut, de définir un cadre à l'engagement des hébergeurs, et parfois de les rassurer. Elle peut également avoir pour objectif de placer la personne accueillie dans une démarche dynamique de recherche d'autonomie : cette dernière doit, pendant le temps de l'accueil, poursuivre sa recherche de solution.

Les autres collectifs, associations et réseaux qui proposent un hébergement citoyen dans le Rhône ont retenu une approche inconditionnelle de l'accueil : les personnes sont hébergées et accompagnées quel que soit leur statut administratif, demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés du droit d'asile, personnes en cours de procédure de régularisation... Cette différence de positionnement tient vraisemblablement au fait que ces associations sont le résultat d'initiatives solidaires très locales et spontanées. Elles tentent d'apporter une solution à des personnes qui se trouvent à la rue sans se préoccuper de leur situation administrative. Leurs membres font notamment référence au principe de fraternité rappelé par le Conseil constitutionnel en juin 2018 : « la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national³⁶ ».

36. Décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018 n° 2018-717/718 QPC, disponible sur : www.conseil-constitutionnel.fr.

Pour ces acteurs de l'hébergement citoyen, il n'existe généralement pas de durée limitée à l'accueil : les deux principaux critères sont la non-remise à la rue des personnes et leur autonomisation. Il s'agit d'un choix fort des membres de ces associations. La solidarité dont ils font preuve ne peut pas s'arrêter en fonction du changement de statut d'une personne, elle est liée à la personne elle-même. C'est donc au moment où cette personne ou cette famille sera en mesure de subvenir elle-même à ses besoins que l'accueil prendra fin, sauf bien entendu si les accueillis font le choix de quitter l'hébergement citoyen avant.

La situation des personnes déplacées d'Ukraine : d'un accueil d'urgence à une inscription dans la durée

La situation des déplacés ukrainiens est très particulière : ils bénéficient de la protection temporaire, statut qui peut être renouvelé tous les six mois, jusqu'à mars 2024³⁷. Ce statut leur permet de résider légalement sur le territoire français et ouvre notamment le droit à une allocation mensuelle identique à celle dont bénéficient les demandeurs d'asile ainsi qu'au travail.

Les personnes qui se sont mobilisées pour accueillir des familles ukrainiennes lors de leur arrivée, et ces familles ukrainiennes elles-mêmes, n'ont aucune idée du temps pendant lequel elles resteront en France. Les premières propositions ont été faites de façon spontanée, pour répondre à une situation d'urgence. Nombre d'entre elles ne se sont pas concrétisées, mais de nombreuses familles ont été accueillies, sans que la durée de cet accueil ne puisse être anticipée³⁸.

L'État a progressivement instauré un cadre plus précis : seules les personnes proposant un accueil minimal de trois mois, dans une chambre indépendante ou dans un logement mis à disposition gratuitement, entrent dans le dispositif coordonné par les préfetures³⁹. Les associations auxquelles l'organisation de cet accueil est déléguée ont pour mission de préparer l'orientation vers le droit commun dès l'entrée dans l'hébergement citoyen. Les possibilités d'accès à un logement sont cependant très limitées.

37. La directive européenne Protection temporaire 2001/55/CE adoptée le 20 juillet 2001 a pour objectif « d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de l'accueil ». Elle a été activée pour la première fois par une décision du Conseil de l'Union européenne du 4 mars 2022.

38. Dans le Rhône, 1 600 offres environ ont été formulées *via* la plateforme en ligne « Je m'engage pour l'Ukraine ». Après une première phase d'étude de ces offres, Forum réfugiés a pu en prévalider 605 début novembre 2022. Début novembre 2022, 113 familles avaient été hébergées, parfois par plusieurs accueillants successifs.

39. Voir Dihal, *Hébergement citoyen des déplacés ukrainiens, éléments de cadrage, retour d'expériences et bonnes pratiques*.

À Lyon, mi-novembre 2022, cinq familles avaient pu être orientées vers un logement en intermédiation locative. L'accueil pensé dans l'urgence semble donc s'installer dans la durée. La décision d'attribuer une aide financière de 150 euros par mois⁴⁰ aux foyers qui proposent un hébergement citoyen à des déplacés d'Ukraine a d'ailleurs notamment pour objectif de contribuer à maintenir la mobilisation de ces accueillants en allégeant un peu la charge financière que représente cet accueil.

De ces choix relatifs au statut administratif des personnes accueillies, découlent des problématiques et des pratiques différentes.

Les enjeux liés aux différents publics accueillis

Les demandeurs d'asile devraient en principe se voir proposer un hébergement dans le cadre du DNA, mais le manque de capacités d'accueil laisse près de la moitié d'entre eux sans solution d'hébergement. Pour les associations qui les accueillent dans le cadre d'un hébergement citoyen, l'un des enjeux est le maintien de leur demande d'hébergement auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), ainsi que le maintien de leur droit à l'allocation de subsistance.

L'accompagnement des personnes tout au long de leur procédure, la multiplication des démarches administratives à effectuer pour l'accès aux droits, notamment à la santé et à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), les étapes éventuelles de recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), même lorsqu'elles ne reposent pas directement sur les bénévoles qui accueillent, sont par ailleurs généralement perçues comme une source d'épuisement et de découragement de citoyens qui vivent le parcours des personnes accueillies à leurs côtés.

Pour les programmes qui prévoient que l'accueil doit prendre fin à l'issue de la procédure de demande d'asile, l'enjeu est particulièrement fort lorsque la personne accueillie est déboutée de sa demande : cette dernière doit en principe quitter l'accueil au moment où sa situation est la plus complexe puisqu'elle n'a ni titre de séjour, ni droit au travail, ni aide financière. Même dans le cas où l'accueil est pensé pour que les personnes qui hébergent n'aient pas à se sentir responsables de l'avenir des personnes accueillies, il peut être compliqué pour les citoyens qui y participent, en tant qu'hébergeurs comme en tant qu'accompagnateurs ou personnes relais, de mettre fin à un accueil à ce moment-là. L'hébergement citoyen reposant sur la solidarité d'individus et de groupes, des solutions peuvent cependant être

40. Un décret paru le 18 novembre 2022 définit les conditions et modalités de l'attribution de cette aide financière.

trouvées parmi les réseaux d'amis et de connaissances des accueillants. La flexibilité des associations et des collectifs, ainsi que leur capacité à expérimenter de nouvelles approches constitue sur ce plan un point fort qui leur permet également de s'adapter aux différentes situations. Cela n'exclut pas cependant des fins d'accueil difficiles, pour les accueillants comme pour les accueillis, lorsqu'aucune autre solution d'hébergement n'a été trouvée. La question se pose également lorsque la procédure d'asile demeure en cours d'instruction à l'issue de la période d'accueil prédéfinie.

Pour les bénéficiaires d'une protection internationale, la sortie de l'hébergement citoyen est en principe plus simple puisqu'elle bénéficie d'un titre de séjour et du droit au travail, et aux allocations de droit commun. L'hébergement citoyen permet de mettre de côté la problématique du logement de façon temporaire au moment où la personne obtient une réponse favorable à sa demande d'asile, et peut notamment lui permettre de se concentrer sur la recherche d'un emploi. Les associations mettent cependant en avant les délais d'accès au logement social très longs dans la métropole de Lyon, qui rendent la sortie de l'hébergement citoyen extrêmement compliquée.

Pour les personnes qui sont déboutées de leur demande d'asile ou sont en cours de procédure de demande de titre de séjour et continuent à être accueillies dans le cadre d'un hébergement citoyen, un long processus s'engage. Leur capacité à accéder à un logement de façon autonome repose essentiellement sur l'obtention d'un titre de séjour, qui peut prendre plusieurs années et nécessite de la part des accueillants une mobilisation extrêmement importante.

La durée de l'accueil peut ainsi être très variable. Pour l'une des associations rencontrées dans le cadre de cette étude, la durée moyenne est de 18 mois, mais varie de trois mois à cinq ans. Plusieurs collectifs indiquent qu'il faut « *au moins trois ans* » pour accompagner les familles vers l'autonomie, notamment lorsqu'elles ne parlent pas français.

Plusieurs membres de collectifs, pourtant convaincus de la nécessité et de la pertinence de poursuivre l'accueil des familles exilées jusqu'à ce qu'elles puissent être autonomes, font part de leur épuisement. La complexité des situations administratives, les délais extrêmement longs de prise de rendez-vous en préfecture et de traitement des demandes pèsent lourdement sur les personnes qui s'engagent dans l'hébergement citoyen.

Cette difficulté pèse bien entendu en premier lieu sur les familles qui hébergent des personnes exilées à leur domicile. L'alternance de l'accueil par plusieurs familles contribue à atténuer ce problème. Elle s'étend cependant également à l'ensemble du groupe mobilisé autour de l'accueil.

La diversité et la dynamique de l'hébergement citoyen dans la métropole de Lyon et dans le Rhône sont propres à ce territoire. Le contexte d'arrivée de personnes exilées, le manque de capacités d'hébergement et de

logement, la vivacité du tissu associatif local, le positionnement politique de la métropole et de la ville de Lyon qui s'inscrivent dans une démarche de territoire accueillant⁴¹ et ont entrepris une politique d'hospitalité⁴², en font un lieu propice au développement de l'hébergement citoyen.

Au-delà du cas de Lyon et du département du Rhône, la question de la place qu'occupe – ou que devrait occuper – l'hébergement citoyen dans l'accueil des personnes exilées en France, suscite une réflexion au niveau national.

41. La ville et la métropole de Lyon sont membres de l'Association nationale des villes et territoires accueillants (Anvita).

42. La ville et la métropole ont organisé en octobre 2021 une Semaine de l'hospitalité, lors de laquelle une table-ronde sur l'hébergement citoyen a notamment permis de lancer une réflexion collective autour du soutien dont ces associations et collectifs auraient besoin de la part des collectivités.

Quelle place pour l'hébergement citoyen dans l'accueil des personnes exilées en France ?

L'hébergement citoyen, dans les différentes formes qu'il peut prendre, représente une part difficilement quantifiable de l'accueil des personnes exilées en France, tant il est constitué de diverses initiatives, souvent locales. De nombreuses expériences similaires à celles que nous avons étudiées ici sur le territoire de la métropole de Lyon et du Rhône se sont développées depuis 2015, mais aussi avec l'accueil de personnes déplacées d'Ukraine cette année. Peu visible jusqu'ici, l'hébergement citoyen prend une ampleur nouvelle qui amène à s'interroger sur la façon dont il peut contribuer à un meilleur accueil des personnes exilées à l'avenir.

La mise en réseau des acteurs de l'hébergement citoyen : un enjeu de durabilité

L'hébergement citoyen proposé à des personnes exilées par des collectifs citoyens, associations ou réseaux, nécessite de la part de l'ensemble des individus qui le portent – pour la très grande majorité d'entre eux bénévoles – un engagement extrêmement fort, dont la charge ne doit pas être sous-estimée. Les rencontres qu'il permet sont souvent riches, tant pour les accueillants que pour les accueillis. L'épuisement des personnes mobilisées autour de cet accueil et les difficultés à trouver de nouveaux accueillants et bénévoles constituent néanmoins des enjeux extrêmement forts auxquels une attention doit être portée.

Qu'il s'agisse des personnes qui accueillent à leur domicile, de celles qui mobilisent les moyens pour mettre à disposition des logements, de celles qui accompagnent les personnes exilées dans leurs parcours, comme de celles qui épaulent les accueillants, toutes contribuent d'une manière importante à leur intégration mais aussi à la construction d'une société plus inclusive. Ces actions, basées sur des valeurs de solidarité et de fraternité, sont cependant très peu reconnues et valorisées. Elles doivent parfois même se confronter aux barrières posées par l'État ou par des collectivités locales lorsqu'il s'agit de venir en aide à des personnes sans titre de séjour. À Calais, la justice a récemment annulé des arrêtés préfectoraux de 2020

interdisant les distributions alimentaires par des associations autres que celle missionnée par l'État, pourtant insuffisante. À Briançon, le refuge solidaire organisé par des habitants de la ville pour accueillir les exilés arrivant d'Italie par la montagne, souvent en situation de détresse, a dû fermer ses portes après l'arrivée de la nouvelle majorité municipale en 2020. C'est grâce à une forte mobilisation et des fonds privés que l'association a pu reprendre son action.

L'isolement de ces citoyens mobilisés pour accueillir dignement les personnes exilées, particulièrement s'agissant de personnes sans titre de séjour – mais pas seulement –, et la confrontation avec des politiques ou pratiques qui multiplient les obstacles rencontrés par les personnes dans leurs démarches administratives, ou dans l'exercice d'une solidarité citoyenne, contribuent à cet épuisement. L'inscription de ces mobilisations citoyennes dans des dynamiques d'acteurs est donc essentielle pour renforcer leur rôle et leurs capacités, et lutter contre leur essoufflement.

L'importance des partenariats locaux

Qu'il s'agisse d'un hébergement à domicile ou de la mise à disposition d'un logement, une complémentarité est la plupart du temps recherchée afin que l'association ou le collectif, essentiellement composé de bénévoles comme nous l'avons vu, puisse se concentrer sur la plus-value qu'il peut apporter aux personnes qu'il accueille, en fonction de l'offre déjà existante sur le territoire. Cette complémentarité est d'autant plus importante lorsque l'accompagnement nécessite des compétences précises, notamment dans le cadre d'une demande d'asile, ou sur le plan de la santé. Elle peut prendre différentes formes.

Elle peut intervenir au moment de l'orientation des personnes vers l'hébergement citoyen. La question de l'identification ou de la sélection des bénéficiaires de ce type d'accueil constitue en effet un point de vigilance important afin de limiter les difficultés d'accueil. Des partenariats avec des associations spécialisées dans l'accompagnement du public exilé peuvent faciliter l'orientation de personnes pour lesquelles l'hébergement citoyen semble constituer une solution adaptée. Ils peuvent également faciliter une complémentarité dans le suivi de la personne accueillie.

Des partenariats peuvent également être formalisés entre associations opératrices et associations d'hébergement citoyen pour que l'accompagnement social des personnes soit pris en charge par des travailleurs sociaux, à côté d'un accompagnement « fraternel » ou « solidaire ».

Témoignage d'une bénévole :

« S'il n'y avait pas d'associations pour accompagner les personnes que nous accueillons, il n'y aurait pas d'hébergement citoyen possible ! »

L'articulation entre professionnels et bénévoles pose néanmoins parfois des difficultés de positionnement. Cette forme de partenariat constitue une réelle plus-value par rapport à un hébergement dans un dispositif géré par l'État lorsqu'une place suffisante est laissée aux citoyens qui organisent l'accueil et accompagnement des personnes dans la dimension d'inclusion sociale. Comme nous l'avons vu, ce sont les capacités d'innovation et d'adaptation de ces collectifs de citoyens mobilisés autour de l'accueil d'une personne ou d'une famille qui constituent de véritables leviers d'insertion.

Des complémentarités importantes peuvent par ailleurs être mises en place entre associations d'hébergement citoyen et acteurs de la santé, pour l'accompagnement des personnes exilées⁴³, mais aussi dans le cadre d'analyse de la pratique pour les bénévoles accueillants⁴⁴.

Pour les collectifs situés en zones rurales, où l'accompagnement des personnes est souvent pris en charge de façon plus globale par les bénévoles du fait du peu d'acteurs associatifs à proximité immédiate, les collaborations avec les assistants sociaux de départements et les Centres communaux d'action sociale (CCAS) peuvent également être importants, mais peuvent parfois être limités du fait du manque de formation de ces acteurs sur les spécificités du public exilé, notamment en termes d'accès aux droits.

Les collaborations avec les collectivités locales peuvent par ailleurs permettre de rendre plus visible cet hébergement citoyen et apporter une certaine crédibilité aux associations qui le proposent, notamment pour favoriser le recrutement de nouveaux accueillants.

La formation des bénévoles

L'accueil et l'accompagnement de personnes exilées ne vont pas forcément de soi. Si accueillir à son domicile ou accompagner une personne hébergée dans le cadre d'un réseau citoyen permet d'apporter une réponse à une situation d'urgence, il reste essentiel de veiller à ce que cette réponse ne risque pas de porter préjudice à la personne. De nombreuses associations

43. À Lyon, l'Aclaam a développé un partenariat avec un hôpital public et un psychologue pour la mise en place de séances collectives d'EMDR, thérapie brève notamment utilisée dans les cas de syndromes de stress post-traumatiques, qui bénéficient à des personnes exilées accueillies par les membres du réseau.

44. À Grenoble, l'association Caméléon, spécialisée dans la prise en charge en santé mentale des personnes exilées, a mis en place des séances d'analyse de la pratique pour des bénévoles.

assurent déjà la formation de leurs membres – dont certains peuvent par ailleurs avoir atteint un niveau de connaissance équivalent à celui de professionnels après des années d'engagement – ou encouragent la participation de « professionnels bénévoles », par exemple des psychologues qui soutiennent les accueillants.

La formation des accueillants et des accompagnateurs est néanmoins essentielle pour faciliter la compréhension des étapes par lesquelles peuvent passer les personnes hébergées, mais aussi pour permettre une meilleure approche de l'interculturalité.

Des initiatives de formation communes, réunissant à la fois des bénévoles de l'hébergement citoyen issus de plusieurs associations, ou ces bénévoles et des assistants sociaux de secteur, semblent par ailleurs constituer des pistes de travail intéressantes afin de permettre non seulement le renforcement de connaissances sur le parcours des personnes exilées, mais aussi de créer des liens entre acteurs.

Faciliter le partage d'outils et d'expériences

La plupart des associations ont créé leurs propres outils : chartes, conventions de colocation, cadres d'engagement... Le partage de ces outils peut être utile et faire gagner du temps à des collectifs qui voudraient mieux se structurer, en s'appuyant sur des expériences antérieures, sans avoir à repartir de zéro.

La richesse de l'hébergement citoyen repose cependant sur la capacité des personnes et des groupes qui se mobilisent à s'adapter aux personnes accueillies comme au contexte local, et à construire des réponses « cousues main ». Il ne s'agit donc pas de vouloir créer une sorte de modèle unique de l'hébergement ou de l'accueil citoyen, mais de faciliter une réflexion partagée entre acteurs.

L'initiative portée par la Fondation de France de réunir des associations dans le cadre de son programme de soutien à l'engagement citoyen pour les migrants, autour de plusieurs rencontres thématiques, a par exemple permis aux participants de conduire une réflexion partagée sur leurs pratiques et de donner un éclairage à l'importance de ces initiatives au niveau national. La démarche portée par le réseau Toiles, qui réunit des « maisons accueillantes⁴⁵ » de plusieurs régions de France afin de faciliter le partage d'expérience, va également dans le sens de l'élaboration d'une réflexion mutuelle.

45. Ces maisons accueillantes sont des lieux d'accueil collectifs, transitoires, gérés par des bénévoles. Les habitants sont à la fois des personnes exilées et des bénévoles.

Ces expériences, ainsi que plusieurs témoignages d'associations et de collectifs d'hébergement citoyen, mettent en évidence le besoin d'échanger sur les pratiques, non pas seulement en termes d'outils, mais en termes de vécu et de relations humaines. Ce type de rencontres paraît essentiel à nombre de bénévoles pour « tenir » dans la durée.

Valoriser la place de l'hébergement citoyen dans l'accueil des personnes exilées

L'une des plus-values de la mobilisation citoyenne autour de l'hébergement des personnes exilées tient au fait qu'il s'agit d'initiatives locales, souvent d'ampleur modeste, qui apportent une réponse très adaptée aux besoins des personnes. Leur multiplicité contribue à ce que, juxtaposées les unes aux autres, elles pèsent un poids réel en termes d'accueil. Cette spécificité rend cependant peu visible leur action.

Les associations et réseaux nationaux qui organisent l'hébergement citoyen à côté de ces initiatives locales peuvent avoir un poids plus important, du fait de leur représentativité, mais demeurent souvent faiblement entendus.

Une coordination des acteurs de l'hébergement citoyen soutenus par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), dans le cadre de l'appel à projets « cohabitation solidaires » existe (cf. *infra*), mais celle-ci ne réunit que les associations qui interviennent auprès des bénéficiaires d'une protection internationale. Un groupe de travail inter-associatif « Initiatives pour l'hébergement citoyen », mis en place au niveau national par la Conférence des évêques de France - Mission et migrations, Emmaüs France, la FEP, JRS France et le Secours Catholique-Caritas France, a permis d'initier une réflexion partagée sur le sujet, de tirer des leçons des expériences menées auprès de différents publics et de définir des positions communes⁴⁶ extrêmement utiles à la compréhension des enjeux qui entourent l'hébergement citoyen en France, et son éventuel développement.

L'organisation de coordinations locales ou d'observatoires locaux de l'hébergement citoyen, au niveau de villes ou de départements, permettrait de faciliter la perception de l'ampleur des actions portées par ces acteurs, y compris entre eux, et de les rendre plus visibles. Cela contribuerait également à faciliter le dialogue avec les autres parties prenantes de l'accueil des personnes exilées, notamment les collectivités locales et l'État, et le partage de leur expertise.

46. Voir les documents issus de ces travaux : Conférence des évêques de France – Mission et migrations, Emmaüs France, la FEP, JRS France et le Secours Catholique – Caritas France, *L'hébergement citoyen des personnes étrangères en France, nos convictions, nos positions* et *L'hébergement citoyen, une possibilité de fraternité qui ne doit pas masquer les responsabilités et carences publiques*.

Si des mécanismes de dialogue et de partage d'informations sont importants, il reste néanmoins primordial de préserver l'identité et la spécificité de chaque association, collectif ou réseau d'hébergement citoyen. La diversité de leurs approches est une source d'innovation essentielle.

Vers un hébergement citoyen intégré à la politique d'accueil et d'intégration des réfugiés en France ?

L'arrivée des personnes déplacées d'Ukraine a apporté un nouvel éclairage à cette mobilisation citoyenne. D'une part parce que les offres d'hébergement citoyen ont été extrêmement nombreuses⁴⁷, et d'autre part parce que l'État s'est appuyé sur cet élan de solidarité pour organiser cet accueil. La Dihal estime qu'environ 13 000⁴⁸ personnes déplacées d'Ukraine seraient ainsi accueillies en France. Cette réalité nouvelle a fait émerger une réflexion au niveau national sur la place de l'hébergement citoyen, plus particulièrement concernant les réfugiés.

Le développement récent d'une politique publique relative à l'hébergement citoyen des réfugiés

En 2015, les pouvoirs publics ont montré quelques réticences à l'hébergement citoyen. Ils s'interrogeaient sur la responsabilité induite par un tel accueil et les garanties nécessaires pour éviter les dérives et les abus. Au mieux, les autorités considéraient que cela pouvait constituer un « sas de transition » entre l'hébergement pendant la demande d'asile et l'accès à un logement autonome pour les réfugiés⁴⁹. En revanche, elles étaient opposées à l'hébergement de demandeurs d'asile notamment parce qu'un « dispositif en faveur des demandeurs d'asile ne permettrait pas de garantir le départ de l'hébergement des personnes dont la demande de protection n'a pas reçu une suite favorable⁵⁰ ».

L'hébergement citoyen a néanmoins fait son apparition dans la politique publique de l'accueil des réfugiés à partir de 2017. Un premier appel à projets expérimental a été diffusé, pour deux années, pour promouvoir « une autre conception de l'action publique qui soutient les initiatives solidaires de la société civile afin de rendre complémentaires

47. Environ 40 000 propositions ont été reçues sur la plateforme en ligne de la Diar en 3 jours. Il faut cependant tenir compte du fait que ces propositions n'ont pas toutes été suivies d'un véritable engagement.

48. Ce chiffre ne comprend pas les hébergements citoyens spontanés évoqués précédemment, réalisés en dehors des dispositifs supervisés par les préfetures.

49. Instruction n° INTV 15 24992J du 9 novembre 2015 relatives à la mise en œuvre du programme européen de relocalisation.

50. *Ibid.*

engagement citoyen et mise en œuvre des politiques publiques ». Ce financement⁵¹ s'adressait à des associations qui organisent un hébergement citoyen pour des bénéficiaires d'une protection internationale, dans le cadre d'une cohabitation avec une famille, pour une durée minimale de trois mois pouvant s'étendre à une année, et avec un accompagnement social proposé par une association conventionnée par l'État. L'étude d'impact réalisée par la Dihal sur les 12 projets soutenus a montré la pertinence de cette démarche, particulièrement pour les personnes isolées et pour les jeunes de moins de 25 ans, et son effet levier en termes d'insertion (accès à un logement autonome, apprentissage de la langue...). L'appel à projets a ainsi été renouvelé en 2019, cette fois pour soutenir des « cohabitations solidaires », impliquant donc ici encore un accueil au sein d'un foyer, mais également des colocations⁵². Environ 300 personnes sont hébergées dans ce cadre chaque année. Ces projets sont donc restés jusque-là sur une échelle très modeste.

L'accueil des personnes déplacées d'Ukraine, et le très grand élan de solidarité qui l'a entouré, a amené un développement subit de l'hébergement citoyen. Tout d'abord de façon spontanée, puis avec encadrement de l'État, qui, à partir du mois d'avril 2022, a organisé cet accueil notamment afin de garantir des conditions de sécurité aux personnes accueillies. La Dihal s'est appuyée sur ses expérimentations précédentes pour étendre le mécanisme, dans la précipitation face à l'urgence de la situation.

L'hébergement citoyen des personnes déplacées d'Ukraine : une expérience transposable ?

L'atelier organisé en octobre 2022 par la Dihal dans le cadre de la semaine de l'intégration sur le thème « Logement des réfugiés, de la mobilité nationale à l'hébergement citoyen : enseignement de crises » interrogeait la possibilité de tirer les enseignements de l'expérience de l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine afin d'étendre cette solidarité à l'accueil des réfugiés, de façon plus générale.

Après une certaine frilosité à soutenir l'engagement des citoyens auprès des réfugiés, l'État envisage ainsi d'en faire une « brique » de sa politique d'accueil. Si la mobilisation qui a permis d'accueillir des milliers de déplacés d'Ukraine doit être saluée, la question se pose néanmoins de savoir dans quelle mesure cette expérience peut être étendue à d'autres réfugiés.

51. L'appel à projets prévoyait une subvention de 1 500 euros par personne hébergée et accompagnée.

52. Projet mis en œuvre par la FEP, la communauté de Sant'Egidio, la conférence des évêques de France, Caritas.

Cet élan de solidarité a en effet été exceptionnel. Cet exemple n'est cependant pas forcément transposable à l'ensemble des demandeurs d'asile ou des bénéficiaires d'une protection internationale. Les acteurs de l'hébergement citoyen témoignent du fait que nombre des personnes qui se sont proposées pour accueillir à leur domicile ne souhaitaient accueillir que des déplacés d'Ukraine, voire seulement des Ukrainiens. La même situation s'était déjà produite en 2015 lorsque l'élan de solidarité s'était porté vers les réfugiés syriens. Cette solidarité répond donc à un contexte précis, ponctuel. Si une telle situation peut parfois permettre de sensibiliser plus largement à la question de l'exil et des réfugiés, il semble que cet effet soit limité concernant l'Ukraine. Nombre de personnes éprouvent – à juste titre ou non – une proximité géographique et culturelle avec les Ukrainiens qui n'est pas transposable aux autres nationalités.

Cet élan est par ailleurs retombé : toutes les personnes qui étaient prêtes à participer à l'accueil des déplacés d'Ukraine semblent s'être mobilisées en même temps, au début de la crise. Les nouvelles propositions d'hébergement sont rares. Parallèlement, les associations qui proposent de l'hébergement citoyen ont vu les offres d'accueil diminuer pour les autres publics.

La question de l'hébergement des familles venues d'Ukraine dans les mois à venir risque par ailleurs de se poser : la générosité des foyers qui accueillent est exemplaire, mais combien de temps peut-elle tenir ? Comment trouver de nouvelles solutions d'accueil pour les familles toujours en attente ou pour celles dont l'accueil prend fin ? L'aide de 150 euros décidée pour les foyers qui hébergent dans le cadre de la coordination mise en place par l'État peut alléger le poids financier de l'accueil, notamment dans le contexte de la hausse des prix de l'énergie, mais ne semble pas être un facteur déterminant d'engagement. Pour certaines associations d'hébergement citoyen, elle pose par ailleurs une importante question au regard du principe d'égalité : pourquoi cette aide ne s'applique-t-elle pas aux familles qui hébergent un autre public ?

Si l'accueil par des citoyens a pu permettre de faire face à une situation d'urgence, la question peut également se poser de la pertinence d'une telle démarche sur un plus long terme. Rappelons que la plupart des associations d'hébergement citoyen estiment que la responsabilité de l'hébergement relève de l'État et non des citoyens, et que ce type d'accueil, s'il est important pour la construction d'une société plus inclusive, ne peut constituer une réponse durable au manque d'hébergement. Nombre d'entre elles s'adressent par ailleurs à un public de personnes exilées, sans considération de leur statut administratif. Serait-il possible dans ce contexte de s'appuyer sur ces associations pour un changement d'échelle de l'accueil concernant un public spécifique, de demandeurs d'asile ou de réfugiés ?

Les associations soulignent par ailleurs l'importance du choix de la personne exilée dans l'adhésion à un projet d'hébergement citoyen. Nous l'avons vu, le pari de la rencontre entre accueillant et accueilli n'est pas sûr

d'être gagné, qui plus est lorsque le choix de cet accueil se fait par défaut. Une orientation directive vers ce type d'accueil pourrait donc s'avérer contre-productive.

Pour plusieurs associations rencontrées, si l'hébergement citoyen peut contribuer à faire évoluer positivement le regard des citoyens sur les personnes exilées lorsque l'expérience se passe bien, l'inverse est vrai également. Une attention particulière doit donc être portée à la façon dont il est mis en œuvre et développé, pour limiter les risques d'expériences négatives, et en tirer les leçons.

Témoignage d'une salariée d'une association lyonnaise d'hébergement citoyen :

« Une mauvaise expérience d'accueil peut faire du mal à l'hébergement citoyen et à la perception sur les migrants. Les personnes pour qui l'accueil se passe mal en parlent à leur entourage, et véhiculent une vision très négative des personnes migrantes. »

L'expérience de l'accueil des déplacés ukrainiens pourrait ainsi être capitalisée pour faire face à d'éventuelles futures situations de crise, mais sa transposition dans le cadre d'une politique publique à l'accueil des réfugiés ou des demandeurs d'asile soulève de nombreuses questions.

La création de liens entre personnes exilées et société d'accueil, un enjeu qui dépasse l'hébergement citoyen

La création de liens entre les personnes exilées et la société d'accueil constitue un levier important d'inclusion sociale et d'insertion, mais aussi de changement de regard sur les migrations. L'hébergement citoyen n'est cependant pas le seul moyen d'avancer dans cette direction.

Parallèlement au développement de l'hébergement citoyen, la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés adoptée en 2018 a également mis en avant la nécessité de soutenir les initiatives de la société civile permettant de faciliter la création de liens avec la société d'accueil. Depuis 2021, les appels à projets nationaux du ministère de l'Intérieur relatifs à l'intégration des étrangers prévoient expressément le soutien de projets favorisant la rencontre entre la société d'accueil et les étrangers primo-arrivants, dont les bénéficiaires d'une protection internationale, soit dans le cadre d'actions concernant des jeunes français et réfugiés, soit dans le cadre d'actions de mentorat ou de parrainage.

Cette évolution récente permet le développement de nouvelles initiatives. Elle constitue une dimension importante de l'accueil des personnes exilées qui dépasse la seule question de l'insertion des personnes réfugiées. En effet, une évolution positive de la perception de la société

d'accueil sur les personnes étrangères est-elle possible si elle n'est axée que sur certains publics, en fonction du statut administratif des personnes ?

Au cours des dernières années, la baisse du taux d'encadrement en CADA et la multiplicité des nouveaux dispositifs d'accueil pour demandeurs d'asile ont réduit les possibilités d'accompagnement vers une inscription de ce public dans son environnement. Les postes d'animateurs, souvent chargés de faire le lien avec les acteurs de la société civile et d'ouvrir des espaces d'échanges avec la société d'accueil, par le sport ou la culture notamment, ont souvent disparu des centres d'hébergement.

La complémentarité entre associations missionnées par l'État pour accueillir les personnes exilées, dans le cadre du DNA mais aussi dans le cadre des centres d'hébergement d'urgence, et initiatives citoyennes permettant la création de liens avec la société d'accueil peut à la fois faciliter l'inclusion sociale des personnes, tout au long de leur parcours, et contribuer à la construction d'une société plus inclusive.

De même que dans le cadre de l'hébergement citoyen, l'effet levier de ces initiatives relève notamment de la capacité de ces groupes de citoyens à innover, à s'adapter aux parcours, envies et aptitudes des personnes accueillies. L'équilibre peut être difficile à trouver dans la coexistence de ces différents modèles d'accueil, dans lequel le rôle et le positionnement de chacun doivent être respectés, mais il peut également être une source importante d'amélioration de l'accueil des personnes exilées en France.

Conclusion

La mobilisation citoyenne qui s'est développée depuis 2015 a fait émerger une préoccupation nouvelle : celle de la participation concrète des citoyens à la construction d'une société accueillante. À côté des dispositifs d'hébergement gérés par l'État en partenariat avec des associations conventionnées, c'est un nouveau modèle d'accueil qui s'est progressivement développé avec l'hébergement citoyen, alliant mise à l'abri des personnes exilées et rencontre avec la société d'accueil.

Il ne s'agit cependant pas d'un modèle figé, et cette flexibilité est un atout. De multiples approches de l'hébergement citoyen coexistent : elles proposent des modalités d'accueil différentes, s'adressent à des publics divers, ont un fonctionnement qui leur est propre. Elles évoluent au fil des années, tirant les leçons de l'expérience, s'adaptant aux opportunités et aux difficultés rencontrées. Leur ancrage territorial est une plus-value essentielle dans la réponse aux besoins des personnes accueillies et la mobilisation de réseaux locaux qui permettent de favoriser leur inclusion sociale et leur insertion professionnelle.

La diversité des initiatives d'hébergement citoyen, en même temps qu'elle est une force, constitue cependant également une faiblesse. Peu visibles, souvent isolées, elles sont peu reconnues par les acteurs de l'accueil et de l'intégration, au niveau local comme au niveau national. Le renouvellement des personnes mobilisées autour de ce type d'accueil, très impliquant, est par ailleurs difficile.

Au moment où une réflexion est initiée sur le développement de l'hébergement citoyen comme nouveau pilier de la politique d'accueil des réfugiés, l'expérience et les leçons apprises par ces collectifs, associations et réseaux constituent une source d'apprentissage extrêmement riche. Parce qu'elle est le fait de citoyens qui agissent de façon spontanée et solidaire, elle va par ailleurs bien au-delà des politiques publiques, et contribue au développement d'un autre modèle de société, plus inclusif, à partir de la base.

Annexe : liste des entretiens

Entretiens réalisés dans le cadre de l'étude (mai-novembre 2022)

Nom	Fonction	Organisme
Étienne Béchaux	Trésorier	Association catholique d'accueil et d'accompagnement des migrants (Aclaam)
Élise Bédier	Cheffe de projet colocations solidaires	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)
Vincent Berne	Co directeur	J'accueille, Singa France
Georges Bos	Directeur du pôle migrants	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)
Benjamin Damasco	Chargé de mission accueil et intégration des réfugiés	Métropole de Lyon
Filippo Furri	Chercheur	Institut convergences migrations
Valérie Gallat	Adjointe au sous-directeur	Sous-direction de l'intégration des étrangers, DIAN- ministère de l'Intérieur
David Hedrich	Chargé de mission auprès des antennes locales	JRS France
Matthieu Leblic	Adjoint à la cheffe de Bureau	Sous-direction de l'intégration des étrangers, DIAN – ministère de l'Intérieur
Lison Leneveler	Chercheuse	Université Grenoble Alpes
Anne Malaud	Coordinatrice	Terre d'ancrage
Alexandre Monclin	Conseiller élus et territoires	Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (Diair)
Hélène Quissol	Cheffe de service SAVDH	Alynea
Guillaume Rossignol	Directeur	JRS France
Flora Vidal Marron	Directrice	Weavers
Suzanne de Bellescize	Responsable cultures et Société et du programme Solidarité Migrants	Fondation de France

Nom	Fonction	Organisme
Marianne Bonnet	Membre du groupe de travail	Toiles
Cécile Bossy	Coordinatrice	Singa Lyon
Yady Camara	Référent squat Maurice Sève	
Chrystel Chatoux	Présidente	Utopia 56
Isabelle Dufour	Bénévole	JRS Lyon
Antoine Dulin	Conseiller social et solidarité, cabinet du président	Métropole de Lyon
Clémentine Gagnant	Déléguée générale	Association catholique d'accueil et d'accompagnement des migrants (Aclaam)
Karine Gatelier	Chercheuse	Modus operandi
Geneviève Iacono	Co-présidente	Coordination Urgence Migrants - CUM
Chloé Le Guen	Chargée de mission	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)
Guilhem Mante	Coordinateur du programme Accueil de l'étranger	Fédération de l'entraide protestante (FEP)
Camille Marienbach	Cheffe de projet accès au logement des réfugiés	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)
Évangeline Masson Diez	Chercheuse	Université Paris Est Créteil
Frédéric Meunier	Coordinateur	Fonds Riace
Henri Michoux	Bénévole	Habitat Saint Roch
Cécile Pierrat Schiever	Co fondatrice et présidente	Kodiko
Isabelle Rabeyron	Coordinatrice des accueils	L'Ouvre porte
Juliette Scarano	Cheffe de mission – Urgence Ukraine	Forum réfugiés
Sylvie Tomic	Adjointe au maire, Accueil et hospitalité	Ville de Lyon
Philippe Wyon	Bénévole	Terrasses solidaires

Associations et collectifs présents aux séminaires d'échange (16 juin-17 novembre 2022)

- ▀ Association Abraham
- ▀ Association catholique pour l'accueil et l'accompagnement des migrants (Aclaam)
- ▀ Accueil migrants Croix Rousse (Amicr)
- ▀ Association Anima
- ▀ Association passerelle d'accueil et d'accompagnement des migrants (Apaam)
- ▀ Association pour l'entraide et la solidarité (Apese)
- ▀ Association Arthur
- ▀ Fraternité Saint Irénée
- ▀ Habitat Saint Roch
- ▀ Jesuit refugee service (JRS), antenne de Lyon
- ▀ L'Ouvre porte
- ▀ Migrants accueil, accompagnement, Solidarité (Maars)
- ▀ Singa, antenne de Lyon
- ▀ Sainte Madeleine accueil migrants (Smam)
- ▀ Terre d'ancrage
- ▀ Vaulx-en-Velin Solidarité Saint Thomas (Vsst)



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org