



HAL
open science

Mise en réseau des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés

Simon Karleskind

► **To cite this version:**

Simon Karleskind. Mise en réseau des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. 2018.
hal-01889167

HAL Id: hal-01889167

<https://enpc.hal.science/hal-01889167>

Submitted on 5 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mise en réseau des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés

Un outil d'innovation publique, le Lab'R

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé politique et action publique pour le développement durable, année universitaire 2017/2018.

Pour le compte de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DLAIR) rattachée au ministère de l'Intérieur.

Simon KARLESKIND

Encadré par le Préfet Alain Régnier, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, et M. Vincent Spenlebauer, encadrant académique.

Le sujet de l'accueil et de l'intégration des réfugiés est au cœur du débat public et suscite des réactions ou une réflexion au sein de la société française. Politiques, chercheurs, citoyens, entrepreneurs, employés, beaucoup sont ceux qui se saisissent de la question et tentent d'y apporter une réponse. Malgré l'importance du sujet, une certaine méconnaissance voire une désinformation caractérisent les débats. Dans ce contexte, la Délégation interministérielle chargée de l'accueil et de l'intégration des réfugiés (DLAIR) a été créée pour catalyser les politiques publiques et favoriser le dialogue et la mise en réseau des acteurs. Pour remplir cette dernière mission, le Lab'R, dont la préfiguration constitue ma mission professionnelle, a vu le jour et se définit comme un think tank opérationnel dont le but est de mettre en réseau les acteurs de l'accueil et de l'intégration pour favoriser l'action.

Le 20 juin 2018 était la Journée mondiale des réfugiés. A cette occasion, la DLAIR a permis le vernissage d'une exposition intitulée *Odyssée Europe* avec l'Agence Magnum. Marquer le mouvement dans l'intemporalité. C'est ce défi que relèvent tous jours les artistes de la photographie. L'exposition *Odyssée Europa* va encore plus loin en faisant le pari de saisir les migrations sur une pellicule. Ce double mouvement, celui de la vie et celui des migrations, nous sont offerts par des photographes de renom nous invitant à chaque cliché dans un cinéma figé.



Par la photographie et sa capacité à mettre en mémoire un passé capturé, tous

les visiteurs ont l'opportunité de prendre conscience que notre actualité migratoire, souvent mise en exergue, s'inscrit dans une continuité. L'Homme s'est déplacé, se déplace et se déplacera. C'est cette même puissance motrice qui a permis à l'humanité d'explorer et de découvrir le monde.

Tout d'abord, il s'agit de comprendre qui sont les réfugiés en France, de cerner géopolitiquement les raisons des migrations et de s'attarder sur des modalités nouvelles d'exil comme le programme onusien de réinstallation. Ensuite, nous nous attarderons sur le contexte de création de la délégation interministérielle pour mieux comprendre ses missions et les enjeux qui guident et modulent son action. Enfin, nous aborderons le Lab'R, son architecture et la logique d'innovation publique qui a guidé sa préfiguration.

Figure 1. Paolo Pellegrin, réfugiés du Kosovo.

Les réfugiés en France

En chiffres

La France compte 4,2 millions d'étrangers et 6,0 millions d'immigrés (cf. figure 2).

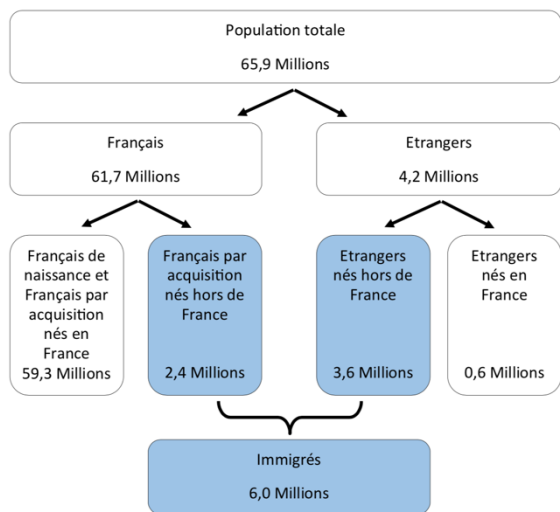


Figure 2. Étrangers, immigrés en France en 2018.

Géopolitique des pays de provenance

En 2017, on compte 230 000 réfugiés statutaire. Les trois premiers pays de demande d'asile sont l'Albanie (7633 demandes), l'Afghanistan (5989 demandes) et Haïti (4939 demandes). Cependant, le taux d'acceptation est faible pour l'Albanie et Haïti (moins de 10%) ce qui explique les trois premiers pays en termes de nombre d'admission : Afghanistan (6056 acceptés), Soudan (4708 acceptés) et Syrie (3936 acceptés).

L'évolution du nombre de premières demandes d'asile est montrée figure 3.

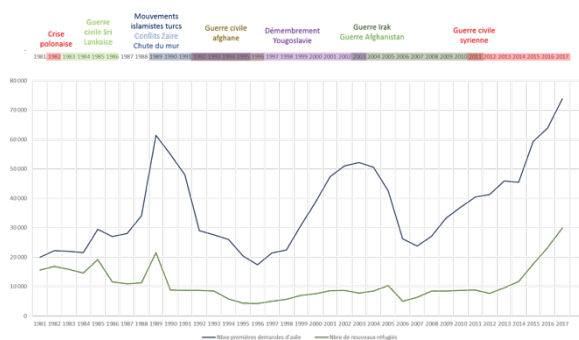


Figure 3. Évolution du nombre de premières demandes d'asile 1981-2017.

Pour rentrer en France, un étranger a trois alternatives : le visa, le titre de séjour et l'asile. En 2018, on compte 4 millions de titres valides.

Il faut bien distinguer un migrant, un demandeur d'asile et un réfugié. Un migrant est une personne qui se déplace et, ce, pour diverses raisons. C'est une dénomination commune qui n'implique aucune procédure administrative ou terme juridique. Arrivé en France, un migrant peut alors faire une demande d'asile visant à obtenir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire internationale. Le statut est régi par l'article 1A2 de la convention de Genève de 1951. Alors que la protection subsidiaire internationale délivre un titre valide 1 an, le réfugié obtient une protection pour 10 ans. Par contre, pour ces deux publics, c'est le droit commun qui s'applique.

On voit que nous sommes dans un pic de demandes d'asile. Cependant, nous avons vécu, durant les 40 dernières années, deux autres pics importants. Actuellement, c'est principalement la guerre civile en Syrie, la guerre d'Afghanistan et les conflits au Soudan qui nourrissent les flux de migrants susceptibles de faire une demande d'asile.

L'exil des migrants nourrit les passeurs, la traite d'êtres humains ou d'autres économies souterraines. Pour répondre à ce défi, le programme onusien de réinstallation existe et offre une solution durable en ce qu'elle constitue un transfert de réfugiés d'un pays d'asile vers un pays tiers. La France s'est engagée à réinstaller 10 000 personnes d'ici octobre 2019 et propose un accompagnement global aux personnes réfugiées via des associations contractualisées. Ce programme est financé sur un fonds européen – fonds asile, migration et intégration (FAMI) – qui s'étend sur la période 2014-2020.

Création et intérêt de la Délégation interministérielle

Les missions de la DIAIR

La nomination du délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés (DIAIR) a été pour la première fois annoncée lors du plan d'action pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires le 12 juillet 2017 par le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. C'est finalement le 24 janvier 2018, que le Préfet Alain Régnier a été nommé à ce poste. Pour affirmer son caractère interministériel, le DIAIR a reçu une lettre de mission du Premier ministre en date du 3 mai 2018. Cette dernière lui confie plusieurs missions :

- Anticipation et activation des dispositifs d'accompagnement et d'intégration
- Mise en valeur des initiatives de la société civile
- Mobilisation des services de l'État et des collectivités territoriales
- L'emploi et le logement pour une réponse intégrée la plus adaptée à la situation du réfugié

La DIAIR est une équipe en mode projet de 9 personnes. Huit conseillers se répartissent les grandes missions sans pour autant travailler en silo.

Pour ce faire, la DIAIR travaille étroitement avec la DGEF et la DIHAL. L'articulation avec ces différentes administrations se fait de mieux en mieux mais nécessite un temps de pédagogie et d'explication pour comprendre les attributions des

uns et des autres. C'est aussi un impératif de clarification vis-à-vis des partenaires associatifs ou autres afin de montrer une gouvernance unique et cohérente.

Changer le regard de la société

Au-delà des missions de la lettre de mission du Premier ministre, un des objectifs de fond de la Délégation est de participer au changement de regard de la société française.

Proposer des politiques publiques volontaristes, intelligentes, efficaces sur les sujets liés à l'immigration n'est pas ou plus suffisant pour s'imposer et se voir appliquées. Il faut prendre conscience que la société française est aujourd'hui complètement investie dans ces questions et qu'il faut apprendre du côté de l'administration à communiquer sur ces choix de société. La communication ne peut pas rester institutionnel. Un nouveau champ doit être investi par la communication ministériel : les réseaux sociaux, les vidéos courtes, les influenceurs.

La place d'une communication institutionnelle nouvelle est dans cet interstice. Pour reprendre les concepts de la rhétorique d'Aristote, il faut parvenir à produire un discours qui dose subtilement le logos, le pathos et l'ethos, *i.e.* raison, émotion, réputation. Ainsi la DIAIR travaille à l'élaboration de vignettes vidéo de 2-3 minutes qui reprennent des témoignages (pathos) d'élus, de réfugiés, de rive-rains (ethos) et les utilisent afin d'exemplifier un argumentaire construit (logos).

Une innovation publique, le Lab'R

Un constat : un réseau désorganisé

Dès sa prise de fonction, Alain Régnier avait pour projet de créer le Lab'R. L'idée première était d'offrir un espace de travail et d'action dans lequel le monde académique pourrait retrouver sa fonction d'éclairage et de recul vis-à-vis d'une actualité effrénée. Ma mission était alors de préfigurer jusqu'en juin le Lab'R. En France, de nombreuses initiatives sont menées par différentes associations :

SINGA, Action Emploi réfugiés, Refuhelp, JRS France, France Terre d'Asile, etc.

Contrairement à l'Allemagne, la France ne dispose pas d'une application institutionnelle comme « Ankommen » créée conjointement par le ministère chargé des migrations et des réfugiés, le ministère du Travail, l'institut Goethe et la radio/télévision bavaroise. Ankommen offre une palette de services

très complète : santé, transports en commun, procédure d'asile, offres d'emploi, cours de langue, etc.

Pour répondre au défi de la mise en réseau des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, j'en ai rencontré tout au long de ma mission avec l'objectif de faire progresser l'architecture du Lab'R. En tout, ce sont quelques 20 décideurs (politiques, administratifs, entreprise), 19 chercheurs et 21 acteurs de terrain avec lesquels j'ai pu échanger. L'architecture a pu être discutée, amendée et validée le 11 juin au Bercy Lab durant une matinée de travail en créativité avec des facilitateurs de l'association Galilée.sp. Ce sont 13 personnes – chercheurs de renom, entrepreneurs, associations, administration – qui ont arrêté l'architecture du Lab'R à travers trois instances : Agi'R, Fabrique et Agora.

L'architecture du Lab'R

Agi'R est un réseau numérique pour faciliter l'engagement. Du simple curieux au chercheur en passant par les collectivités, les associations, les administra-

tions et les réfugiés eux-mêmes, elle permettra de créer du lien pour agir.

Les Fabriques sont des groupes de travail innovants qui, en réunissant un groupe d'acteurs diversifié avec un thème précis et un objectif défini, pourront offrir des outils et des actions concrètes.

L'Agora sera une occasion annuelle pour rencontrer la diversité des acteurs du réseau nouvellement créé et envisager de nouvelles collaborations.



Figure 4. Le Lab'R et ses 3 instances.

Conclusion

La création de la DIAIR s'inscrit dans une dynamique de migration qui, loin d'être un phénomène nouveau, fait naître des tensions dans la société française qui transparaissent jusque dans la conduite de politiques publiques. Organisée en mode projet, l'équipe de la DIAIR répond à un besoin de catalyse et de réflexion croisée.

Dans la stratégie globale de la DIAIR, le Lab'R joue un rôle central car il propose à l'ensemble des acteurs d'imaginer des solutions et d'interagir avec l'autre. Constituer un réseau ne répond pas seulement à un besoin de sy-

nergie mais aussi à une nécessité de cohérence afin de susciter le changement de regard de la société française.

J'ai la chance de pouvoir continuer dès septembre au sein de la DIAIR avec l'envie de continuer les projets entrepris mais aussi de commencer une réflexion importante, celle des réfugiés climatiques. Ils sont estimés à environ 250 millions par l'ONU d'ici 2050 et les politiques publiques restent à construire avec l'ensemble des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés.

Bibliographie

Décret n° 2018-33 du 22 janvier 2018 instituant un délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. Légifrance, 2018, NOR : INTV1731223D.

L'essentiel de l'immigration, chiffres clefs. Étude interne, Direction générale des étrangers en France, 2018, 7 p.

Les étrangers en France. Quatorzième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, DGEF, 2016, 185 p.

HÉRAN François. Avec l'immigration : mesurer, débattre, agir. "L'envers des faits", La découverte, France, 2017, 328 p.