

WORKING PAPER #1 – Institut Convergences Migrations

Le projet UK-AURA, Accueil des réfugié·es ukrainien·nes en Auvergne-Rhône-Alpes, est l'un des projets de l'IC Migrations financés dans le cadre de l'appel Flash Ukraine.

Il a pour but d'étudier les ruptures ainsi que les continuités dans les mobilisations territoriales et la politiques d'asile.

<https://www.icmigrations.cnrs.fr/recherche/les-projets/appel-flash-ukraine/uk-aura/>

Accueil des personnes réfugiées d'Ukraine : analyse d'un dispositif d'État exceptionnel – Lison Leneveler¹

L'accueil des réfugié·es ukrainiennes s'inscrit dans une histoire longue de l'accueil documentée par plusieurs recherches, notamment celles du tournant local de l'accueil dans le début des années 2000.

L'accueil des personnes réfugiées de la guerre en Ukraine constitue un épisode supplémentaire de l'histoire sociale et politique de l'accueil que nous avons choisi de documenter ici à travers une enquête pluridisciplinaire relative aux mobilisations locales entreprises dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il s'agit de comprendre les modalités de cet accueil et l'impact de ces conditions sur les individus qu'il·elle·s soient réfugié·es ukrainien·nes mais aussi les autres personnes qui sont aussi venues chercher un refuge et qui subissent de fait, cet accueil différencié, conduisant à analyser plus loin, la reconfiguration des politiques d'accueil et de la catégorie de réfugié aujourd'hui en France.

¹ Chargée d'action-recherche à Modus Operandi - <https://www.modop.org/>

Le déroulement de la guerre en Ukraine sur le territoire européen provoque une mobilisation inédite. La proximité géographique touche particulièrement les Européens qui leur donne une autre appréhension des réfugiés et de leur accueil. La guerre en Ukraine déclenche en effet le départ de sept millions de personnes ukrainiennes dont quatre millions obtiennent une protection temporaire dans un des pays membres de l'union européenne². Cet accueil en 2022 est important en Europe et ne crée pas pour autant les mêmes crispations, il ne provoque pas non plus d'opportunités politiques pour repenser celles de l'accueil et de l'immigration à l'échelle européenne, ni même à celle de l'État français.

Ainsi, le 4 mars 2022, les États membres de l'Union européenne réunis en Conseil décident d'actionner le dispositif exceptionnel de la protection temporaire pour les réfugié·es fuyant la guerre en Ukraine³. Cette directive européenne de 2001/55/CE prévoyant une protection immédiate et collective en cas d'afflux massif sur le territoire de l'Union européenne, n'a, à ce jour, jamais été mise en pratique ni en 2015 lors du début de la crise syrienne, ni en août 2021 lorsque les Talibans reprennent le pouvoir à Kaboul. En 2022, les manifestations d'accueil pour les personnes ukrainiennes sont sans précédent. La France organise des conditions d'accueil inédites qui se distinguent de la démarche sinueuse de la demande d'asile. Cet accueil au niveau de l'Union européenne se révèle d'ailleurs être en forte dissonance avec les autres politiques migratoires imposées aux autres personnes venues chercher refuge. Le conseil de l'Union européenne est depuis parvenu à un accord pour prolonger le régime de protection temporaire à l'égard des Ukrainien·nes jusqu'au 3 mars 2025, une dernière troisième année, c'est-à-dire le maximum autorisé par la directive européenne. La Commission européenne indique à cet égard prévenir les systèmes d'asile dans les pays membres afin que ceux-ci ne soient pas submergés. La mise en œuvre de ce

² 4 fois plus de personnes arrivées de Syrie et d'Afghanistan en 2015 alors qu'on évoquait à ce moment-là dans une sémantique particulière de panique en Europe : « une crise migratoire ».

³ JO de l'UE L71, 65^{ème} année, Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

dispositif appartient par ailleurs aux États membres. Ainsi, en France, une première circulaire interministérielle a été diffusée, le 10 mars 2022. Elle prévoit principalement les modalités du droit au séjour et des droits sociaux des bénéficiaires de la protection temporaire. Elle a été ensuite complétée par une circulaire relative à l'accueil dans les universités, en date du 22 mars 2022, ainsi qu'une instruction du 23 mars 2022, concernant l'accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine et bénéficiaires de la protection temporaire. Un livret d'accueil traduit est également diffusé par le ministère de l'Intérieur⁴. Les bénéficiaires de la protection temporaire en France sont les ressortissant·es Ukrainien·nes qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022⁵, les ressortissant·es de pays tiers ou apatrides qui bénéficient d'une protection internationale ou nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 ; les ressortissant·es de pays tiers ou apatrides qui établissent qu'ils résidaient légalement en Ukraine sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables, ainsi que les membres de leur famille⁶. Ce qui conduit à exclure les ressortissant·es détenteur·ices d'un titre de séjour en France temporaire ; les ressortissant·es de pays tiers qui sont en mesure de regagner leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables ; les ressortissant·es de pays tiers en provenance d'Ukraine dont la demande d'asile était en cours d'examen en Ukraine le 24 février 2022 sont invité·es à déposer une demande d'asile en France.

Ce dispositif spécial Ukraine est mis en œuvre avec une approche différenciée puisque les personnes ukrainiennes disposent de l'acquisition immédiate de droits et libertés : l'entrée sans restriction avec même des animaux domestiques

⁴ Livret accueil en France pour les déplacés d'Ukraine : <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/grands-dossiers/situation-en-ukraine/livret-daccueil-en-france-pour-deplaces-dukraïne>

⁵ Il s'agit des ressortissants ukrainiens déplacés d'Ukraine à partir du 24 février 2022 ainsi que les ressortissants ukrainiens présents à cette date sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État associé sous couvert d'une dispense de visa ou d'un visa Schengen, et établissant que leur résidence permanente se trouvait à cette date en Ukraine.

⁶ À savoir, le/la conjoint·e ou le/ la partenaire d'une relation stable, les enfants mineur·es non marié·es ou ceux de leur conjoint·e qu'ils soient issu·es ou non du mariage qu'ils étaient adopté·es ; les autres parents proches au sein de la famille avant le 24 février 2022 qui étaient à la charge de l'un des bénéficiaires de la protection temporaire.

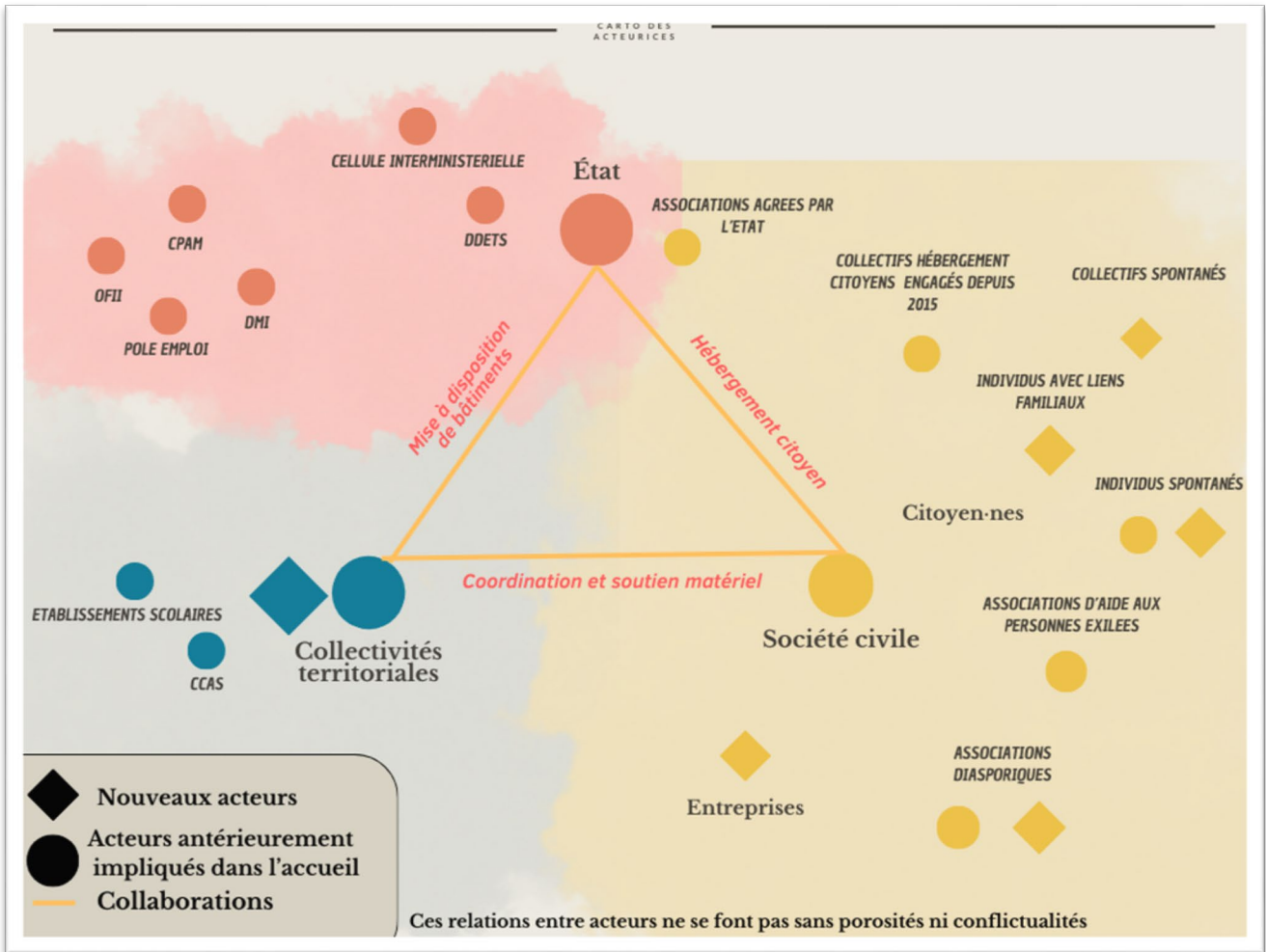
au sein de l'union européenne, la liberté de circulation pendant trois mois, la liberté de choisir son pays d'asile, avec différentes formes de soutien et de solidarité facilitant les trajets comme la gratuité des trajets en train par exemple permettant d'éviter les routes dangereuses qui provoquent la plupart du temps des naufrages humanitaires aux frontières que subissent d'autres personnes venues chercher un refuge.

Les personnes déplacées d'Ukraine n'ont toutefois pas été si nombreuses à rejoindre la France. Elles se sont surtout déplacées aux alentours de l'Ukraine, en particulier dans trois pays qui les ont majoritairement accueillis en Pologne (1,5 million), en Allemagne (1 million) et en République tchèque (500 000). Ces déplacements limitrophes s'expliquent en raison d'une présence importante de la diaspora ukrainienne dans ces pays et de leur attractivité économique⁷. La France ne parvient alors pas à convaincre les Ukrainien·nes à venir se réfugier puisqu'environ 115 000 personnes sont finalement accueillies en France. Parmi les arrivées en Auvergne-Rhône-Alpes, les personnes ukrainiennes ont une diversité de trajectoires, certaines ont été orientées vers la région depuis Paris, d'autres sont arrivées directement par leurs propres moyens, des convois humanitaires, ou encore par des canaux personnels en lien avec leurs membres de famille Ukrainienne qui résidaient déjà en France partout sur le territoire. En effet, au démarrage de la guerre fin février 2022, une mobilisation inédite s'est, dans un premier temps, déroulée par un élan citoyen à la suite des réactions politiques et la diffusion médiatique de cette guerre, sans que l'État français ne soit encore préparé à cet accueil. Ce dernier intervient plus tard et se déploie dans un contexte guidé par l'urgence, alors que certains réseaux associatifs et individuels, souvent en lien avec des collectivités territoriales sont déjà dans l'organisation d'un autre type d'accueil.

Dans ce contexte une diversité de réponses à l'accueil fait apparaître un panorama complexe d'acteurs.

⁷ TARDIS Mathieu, La guerre en Ukraine et la politique européenne de l'asile, Propos recueillis par Nathalie Sarthou-Lajus, *Études*, 2023/6, Éditions S.E.R, p.7 à 16.

Les acteurs de l'accueil Ukrainien



Nous choisissons ici de nous concentrer sur le dispositif institutionnel déployé par l'État dans un contexte guidé par l'urgence et supporté par de multiples acteurs. Ce dispositif révèle plusieurs limites qui ne sont pas sans lien avec les difficultés structurelles observées dans l'accueil des personnes étrangères en France.

1. Une réponse exceptionnelle de l'État français pour l'accueil ukrainien

Dès le 9 mars 2022, l'État lance une mobilisation inédite au sein d'une cellule de crise interministérielle réunie (CIC Ukraine) afin de déployer très rapidement des relais opérationnels pour la mise en œuvre de cet accueil à l'échelle locale. En s'appuyant sur ses services déconcentrés, l'État se focalise d'une part sur la mobilisation massive d'hébergements et de logements, et d'autre part sur la mise en place d'un « sas d'accueil » avec un guichet unique. Ce dernier permet de regrouper dans un seul et même lieu les dispositions d'un premier accueil, prenant, très souvent, la forme d'une plateforme également appelée « *hub* » au sein de laquelle est délivrée l'autorisation provisoire de séjour (APS) permettant l'ouverture des droits à la santé, au travail, et où est également réalisée l'orientation vers les premières solutions d'hébergement avant une solution de logement plus pérenne.

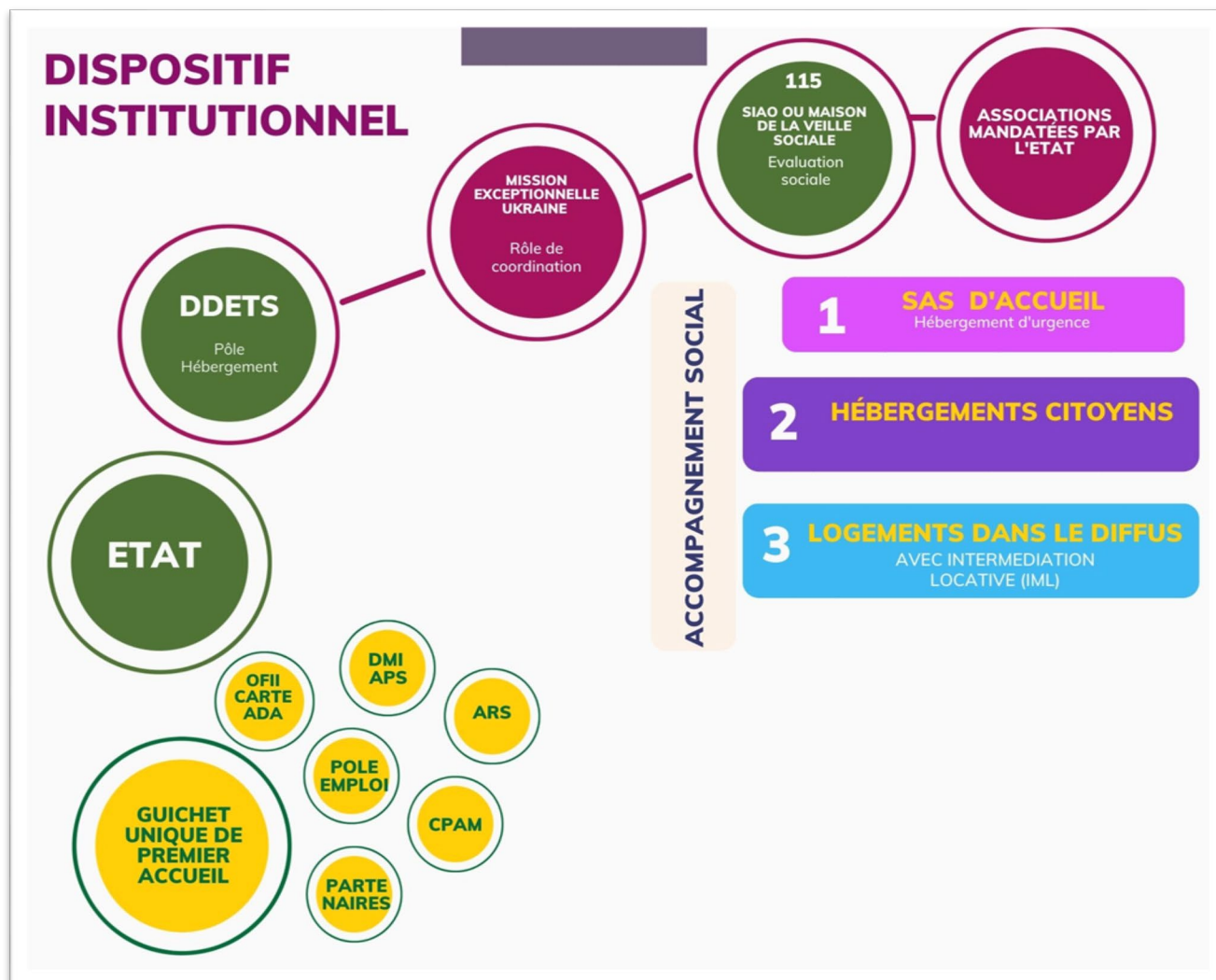
Les associations mandatées habituées aux publics en demande d'asile font le constat de dispositions exceptionnelles tels que le guichet unique ou les places d'hébergement mises en place très rapidement et évoquent même « des passe-droits » avec des conditions matérielles nettement plus favorables : une allocation majorée d'office normalement attribuées à des personnes qui ne sont pas hébergées⁸, ainsi que des aides publiques et privées tout à fait inédites tels que le transport en commun gratuit dans certaines villes comme à Lyon, les trains SNCF gratuits, les forfaits téléphone, au-delà de l'octroi déjà mélioratif de la protection temporaire.

Elles soulignent, par ailleurs, des dispositions de coordination intéressantes et beaucoup plus importantes qu'habituellement avec les principaux acteurs constituant le guichet (la CPAM, Pôle Emploi, l'OFII et les différents partenaires) et la possibilité de faire plus facilement remonter des problématiques concrètes⁹.

⁸ Un réajustement a toutefois eu lieu depuis octobre 2022 afin de la rééquilibrer vers un régime de droit commun de l'Ada.

⁹ Entretien avec des salariées opératrices de l'État, 2023.

Le dispositif institutionnel



La temporalité de l'urgence impose néanmoins des conditions et un système courttermiste de l'accueil.

Ce dispositif exceptionnel de l'accueil avec des filières spécifiques d'hébergement et d'accompagnement social, se déploie avec des moyens financiers importants débloqués dans l'urgence avec le choix de ne pas peser sur les autres dispositifs de droit commun ainsi que le dispositif national d'accueil réservé aux demandeurs d'asile¹⁰. Dans ce sens, la Cour des comptes estime à 634 millions d'euros le budget

¹⁰ Ainsi que le souligne d'emblée l'instruction interministérielle du 10 mars 2022 : « Il faut rappeler que les personnes bénéficiant de la protection temporaire n'ont pas vocation à être hébergées au sein du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile dès lors qu'elles ne relèvent pas de ce statut »

débloqué¹¹. Le gouvernement assume par conséquent la mise en place d'un dispositif particulier de l'accueil pour les déplacés d'Ukraine. Les opérateurs interrogés assument d'ailleurs mettre en place un dispositif expérimental avec des affinements au fur et à mesure pour faire évoluer les capacités d'accueil ou les réduire telle qu'en témoigne la DDETS de l'Isère : *« on s'est beaucoup appuyées sur les instructions qui nous ont été fournies à l'échelle nationale, mais ça a été aussi beaucoup d'expérimentations. Il faut se le dire, avec une gestion au début qui n'a pas été évidente »*¹². Malgré sa spécificité et son exceptionnalité, ce dispositif s'appuie en réalité sur des interdépendances latentes et en continuité avec des mécanismes opérationnels de partenariats antérieurs liés à d'autres crises telles que celle de l'état d'urgence sanitaire de la covid 19. En effet, plusieurs systèmes de gouvernance entre les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et certaines associations opératrices de l'État ont pu dans ces circonstances d'urgence être amenées à collaborer conjointement. Bien que cette configuration institutionnelle semble s'être développée au sein de plusieurs départements en France après le début de la guerre en Ukraine, cette collaboration a pu faire l'objet d'un processus de différenciation d'un territoire à l'autre avec des investissements plus ou moins importants des collectivités territoriales telles que ce fut le cas entre l'Isère et le Rhône ici observés. Par ailleurs, de nouvelles collectivités territoriales s'engagent dans l'accueil alors qu'elles ne l'avaient pas été jusque-là. Leurs actions sont diverses : de l'appui humanitaire avec la coordination des collectes de dons et l'organisation logistique de leur acheminement vers l'Ukraine, à la mobilisation de leurs propres services sociaux pour l'accueil.

La réponse étatique d'urgence a enclenché tout d'abord un accueil concentré sur l'hébergement qui s'est appuyé sur une diversité d'acteur·rices au niveau local de mars à juillet 2022. À l'échelle départementale, la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) est un acteur clé de ce dispositif institutionnel et participe à la coordination d'une mission exceptionnelle du dispositif Ukraine. Cette mission est bricolée au départ dans l'urgence par la mobilisation d'un groupe de travail

¹¹ Cour des Comptes, « L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en 2022 », Audit Flash, Février 2023.

¹² Entretien DDETS Isère, avril 2023.

spécifique avec une équipe constituée au pied levé par les directions et le personnel des services de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale pour mettre en place rapidement un premier « SAS d'accueil d'urgence » encadré par l'instruction du 22 mars 2022¹³. La DDETS a recruté plus tard du personnel contractuel pour poursuivre les missions de coordination du dispositif. La mise en place de ce « SAS d'accueil d'urgence » a été rendue possible par la réactivité et les relations de proximité entretenues avec les collectivités territoriales qui, dans leur capacité d'adaptation, ont su mobiliser des bâtiments collectifs vacants tels qu'une ancienne grande crèche à Grenoble ou un gymnase à Lyon par exemple pour assurer le premier accueil d'urgence. Perçus au départ comme des espaces d'urgence et de transition, certains SAS ukrainiens ont néanmoins perduré dans le temps.

Cette politique des « SAS d'accueil » n'est pas sans lien avec les dernières politiques d'accueil et notamment la mise en place des anciens Centres d'accueil et d'orientation (CAO) ainsi que les hébergements d'urgence déconcentrés pour les demandeurs d'asile (HUDA)¹⁴. Les CAO avaient été établis en 2016 pour assurer le premier accueil et l'orientation du public exilés évacués du campement de Calais et bénéficier des informations ainsi que le cas échéant, d'un accompagnement administratif nécessaire au dépôt d'une demande d'asile. De la même manière, les « SAS » sont pensés comme des espaces de transit où les personnes ukrainiennes sont hébergées le temps d'être orientées et accompagnées voire d'être expulsées. Cette politique du « SAS » se poursuit même avec les « SAS d'hébergements temporaires » qui ont été récemment généralisés par une circulaire ministérielle datant du 13 mars 2023 pour désengorger l'île de France dont les objectifs mêlent la mise à l'abri à une logique ici différenciée de l'accueil ukrainien, de tri et d'expulsion¹⁵. Dans ce dernier cas, les SAS tentent de masquer le sous-dimensionnement structurel du système d'accueil en triant et répartissant les personnes sur l'ensemble du territoire sans toutefois répondre aux besoins manifestes de places d'hébergement. Le bricolage à l'œuvre concernant le

¹³ Instruction ministérielle, NOR LOGI2209326C du 22 mars 2022, « Accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire »

¹⁴ SLAMA S., « Dispositifs d'hébergement, la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile », *REMI.*, Vol. 36-2, 2020.

¹⁵ Le Monde, Le plan du gouvernement pour mieux orienter les demandeurs d'asile en dehors de la région parisienne, 29 mars 2023, site internet : https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/03/29/immigration-le-plan-du-gouvernement-pour-mieux-orienter-les-demandeurs-d-asile-en-dehors-de-la-region-parisienne_6167360_3224.html

financement du dispositif ukrainien s'inscrit aussi dans cette logique politique de multiplication des dispositifs de SAS puisque comme ceux pour les demandeurs d'asile, il est observé que les conventionnements relatifs aux mises à l'abri des ukrainiens s'appuient là aussi sur les budgets de l'hébergement d'urgence déconcentré (HUDA) du programme 303 « Immigration et asile »¹⁶.

¹⁶ Cour des Comptes, « L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en 2022 », Audit Flash, Février 2023.

En parallèle des « *hubs* » ukrainiens, l'action de la DDETS s'est concentrée sur un volet absolument nouveau dans ses missions, celui de mobiliser et sélectionner des propositions d'hébergement citoyen. En s'inspirant d'expérimentations antérieures pilotées par la DIHAL¹⁷, la DDETS sélectionne des hébergements qui doivent remplir un certain nombre de critères. Ces hébergements doivent, en effet, « être entiers, autonomes et disponibles pour une durée minimale de trois mois, en organisant une intermédiation par une association »¹⁸. La mise à disposition doit se réaliser « à titre gratuit (avec un commodat ou convention d'occupation temporaire) ou moyennant une contrepartie financière symbolique, ou dont les loyers sont quasi intégralement couverts par les aides au logement »¹⁹.

La sélection des logements s'est déroulée à travers une succession d'étapes : consultation des offres sur la plateforme nationale dédiée « Je m'engage pour l'Ukraine » ; filtrage des propositions de plus de 3 mois allant jusqu'à 1 an. Des appels téléphoniques sont aussi conduits afin de réaliser un test motivationnel sur les conditions des accueils proposés qu'il s'agisse de la motivation des personnes accueillantes en tant que telle mais aussi d'appréhender la décence des conditions d'accueil matérielles. Une visite des logements a pu être proposée avec un temps d'échange comme dans le département du Rhône. Cela donne ensuite lieu à une évaluation avec un avis favorable ou défavorable. L'orientation des personnes a lieu à partir d'une liste établie par la préfecture vers les associations mandatées qui gèrent la mise en relation en fonction des compositions familiales et des spécificités de chacune.

Qu'il s'agisse de l'Isère ou du Rhône, l'État déconcentré fait le choix de conventionner des associations avec lesquelles il a l'habitude de travailler²⁰ afin de mettre en œuvre le déploiement de ce dispositif de l'accueil ukrainien. En Isère, qu'il s'agisse du « SAS d'accueil » ou celui de l'hébergement citoyen, le

¹⁷ Guide hébergement citoyen de la DIHAL, pôle « migrants », 2017.

¹⁸ Instruction du 22 mars 2022 « Accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaire de la protection temporaire ».

¹⁹ Ibid.

²⁰ Entraide Pierre Valdo à Grenoble ou Forum réfugiés à Lyon par exemple.

dispositif est dans un premier temps accordé à un seul opérateur associatif tandis que dans le Rhône, différents opérateurs associatifs sont mandatés pour différentes missions. En effet, dans ce dernier cas, le SAS d'accueil est géré par la Croix Rouge avec d'autres hébergements collectifs gérés par l'Armée du Salut, FNDSA, ADOMA et Alynéa qui se sont succédés. Les arrivées sont en effet plus nombreuses dans le Rhône puisque Lyon constitue un « *hub régional* », c'est-à-dire une zone particulière de transit. Cette dernière a d'ailleurs été soumise à de multiples transferts départementaux nommés par le gouvernement comme une politique dite de « desserrement ». Ce dispositif d'accueil organise une circulation entre « sas départementaux » qui s'inscrit clairement dans la logique de dispersion à l'œuvre depuis plusieurs années dans la gestion gouvernementale des personnes venues chercher un refuge tout comme à l'échelle européenne. Il s'agit d'une logique de répartition dans les petites villes et zones rurales pour éviter un engorgement et effet de visibilisation dans les grandes villes. Dans le cas de l'accueil ukrainien, la logique est la même, motivée par l'impossibilité de loger dans les grandes villes et l'obligation que se donne l'État de mettre à l'abri. Ainsi, on a observé depuis Grenoble l'arrivée de personnes réfugiées d'Ukraine orientées par le sas de Lyon, et le départ depuis Grenoble vers le département de l'Ain. Ces circulations sont effectuées par bus, désignés comme des « bus de desserrement ». Ces opérations interviennent quand la pression sur un sas est trop forte, ou bien pour anticiper l'arrivée de réfugié·es orienté·es depuis une autre ville. La circulation la plus massive se fait depuis Paris vers les différents départements. Ces politiques constituent selon les acteurs un cercle vicieux de « *pression extérieure constante déconnectée des réalités* »²¹ exercée sur les opérateurs qui « *par surprise* »²² sont enjoins dans l'urgence de libérer les places dans le sas par une multiplication des sorties des personnes hébergées. Elles sont aussi à l'évidence violentes dans les parcours des personnes réfugiées autant qu'elles viennent heurter l'investissement des intervenantes sociales et les logiques du travail social dans un accompagnement

²¹ Propos recueillis lors d'un atelier réalisé avec des salariées de l'association opératrice de l'État, automne 2023.

²² Ibid.

global. Dans l'équipe iséroise, les dates des desserrements restent en mémoire tellement elles ont frappé les esprits. L'une des travailleuses sociales l'exprime en ces termes désespérés « *On veut bien vider le sas mais on n'a pas de solutions* »²³. Les dispositions de sortie sont en effet limitées puisqu'elles concernent essentiellement les personnes pour qui des perspectives d'insertion et d'autonomie sont possibles.

En Isère, les personnes ukrainiennes sont, par exemple, accueillies dans ce que l'opérateur a indiqué comme « *pré-sas* ». Situé à Grenoble, cet espace municipal mis à disposition de l'État et constitué en containers modulaires ne propose qu'un temps de répit de quelques jours et dans le seul objectif de faire le point sur la situation des personnes afin de trouver une autre solution vers un autre sas d'accueil ou vers de l'hébergement citoyen disponible.

Les dispositions matérielles de l'accueil se sont aussi focalisées sur l'hébergement citoyen perçu comme une innovation. Grâce à une large mobilisation de la société civile, plusieurs milliers d'Ukrainiens ont été hébergés par la société civile. Ces modalités d'accueil considérée comme « un mode d'accueil alternatif d'importance, au point d'être considéré par le préfet Joseph Zimet comme « *la grande révélation de la crise* » »²⁴ (réf) marque un tournant dans l'institutionnalisation.

Celles-ci ont été également différemment mises en place entre l'Isère et le Rhône (*Voir plus loin le Working paper Modus Operandi, Karine Gatelier sur les évolutions de l'hébergement citoyen*). La plateforme nationale a recensé plus de 35 000 offres, dont 21 000 ont été validées par les opérateurs. 1549 propositions d'hébergements citoyens dans le Rhône sont déposées sur la plateforme *parrainage.refugies.info* entre mars et avril 2022 et en moins de quinze jours.

²³ Ibid.

²⁴ Rapport de l'Assemblée Nationale, n°292 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023, annexe n°28, « Immigration, asile, intégration »

Seules 194 offres ont été retenues. Tandis que 500 places étaient validées en Isère.

Les associations opératrices de l'État ont été mandatées dans des missions tout à fait singulières, puisqu'en plus de l'accompagnement social et global pour l'ouverture des droits sociaux et l'insertion professionnelle, elles ont dû être polyvalentes pour assurer de nouvelles tâches. Les opérateurs de l'État vont depuis le terrain s'auto-organiser pour répondre aux besoins qui émergent. En effet, les suivis sociaux assurés par l'association mandatée en Isère donnent lieu à la constitution d'une équipe de travailleuses sociales qui réalise un travail social inhabituel car les hébergements sont dispersés sur l'ensemble du département en Isère, en particulier dans les zones rurales. En outre, ce suivi ne ressemble pas aux expériences d'accompagnement social des autres publics réfugiés puisque d'autres besoins apparaissent : assurer les voitures, vacciner les animaux de compagnie, scolariser les enfants, en plus du travail pour la gestion budgétaire, les démarches administratives, l'accès à la santé, au transport, la recherche de formation en français ou professionnelle, l'accompagnement à la parentalité, à la culture et aux loisirs. L'accompagnement à l'insertion professionnelle revient comme un élément fondamental pour stabiliser les ménages avec des ressources suffisantes. Les travailleuses sociales partagent aussi des dimensions peu appréhendées jusque-là avec des problématiques familiales intergénérationnelles : l'exil a en effet regroupé des membres de familles élargies qui n'avaient pas l'habitude de vivre ensemble dans un contexte de fortes souffrances psychiques. Les personnes plus âgées se retrouvent avec les plus jeunes, dans une dépendance vis-à-vis d'eux.

Les configurations de cet accueil évoluent au fil du temps et montrent faute d'anticipation, un bricolage progressif avec l'imposition d'une variabilité de règles concernant à la fois les conditions d'entrée et de séjour dans le dispositif mais aussi celles des conditions matérielles. En Isère, le personnel du SAS témoigne que les entrées étaient réalisées de façon inconditionnelle au départ, puis elles

ont été conditionnées à la possessions d'une APS. À partir de ce moment-là, et notamment à l'occasion du deuxième renouvellement de l'APS, des personnes déplacées qui résidaient en Ukraine mais non-Ukrainiennes, se sont retrouvées sans APS. Dans quelques familles, certains membres seulement avaient pu obtenir leur APS comme en témoigne une travailleuse sociale « *C'est déjà arrivé, par exemple, je me souviens, la grande famille arménienne qui est arrivée en octobre, les grands-parents, ils avaient une APS que d'un mois au début. Le monsieur arménien avait une APS normale [de 6 mois] et sa femme n'arrivait pas à l'avoir. Elle a enchaîné les APS d'un mois.* »²⁵. De la même manière, même si la Commission européenne prévoyait un élargissement de la protection temporaire aux ressortissant·es de pays tiers qui séjournaient légalement sur le territoire ukrainien avant le 24 février 2022 tel·les que les étudiant·es, ces dernier·es se sont retrouvé·es sans protection et en situation de précarité administrative sur le territoire français.

L'engouement des premiers mois a, dès lors, cédé le pas à un dispositif plus poussif où les contraintes apparaissent plus fréquentes et plus fortes. En fonction de la pression sur les sas, le nombre de refus d'orientation vers un autre sas vers une autre ville dans cet objectif de desserrement ou vers un hébergement collectif, citoyen par les personnes réfugiées sera de 1, 2 ou 3.

2. Les limites de l'accueil

Cet accueil ukrainien n'a pas été anticipé dans sa durée et fait l'objet de questionnements tant il vient percuter les dispositifs sociaux actuels et s'inscrire dans une certaine continuité structurelle aux politiques d'accueil actuelles des étrangers en France.

²⁵ Extrait de l'atelier avec les travailleuses sociales de l'association opératrice de l'État en Isère, automne 2023.

a) La non-anticipation de la nécessaire durabilité de cet accueil

Au début de l'été 2022, prenant conscience de la durée de la guerre, et du fait qu'une grande partie du public ukrainien allait rester et s'installer, l'État se tourne vers d'autres acteurs pour mettre en œuvre des dispositifs d'insertion vers un accès au logement plus pérenne. L'État s'appuie pour ce faire sur l'expérience de l'intermédiation locative (IML) et décide de mettre en place des « IML spécial Ukraine » en mobilisant les acteurs associatifs spécialistes de cette question. En Isère, les associations France Horizon Un toit pour Tous ou encore l'ALPA sont alors mandatées dans l'été pour les mettre en œuvre. De la même manière en Isère, les associations Habitat et Humanisme ainsi qu'Alynéa, mais aussi Soliha ainsi que Forum réfugiés prennent en charge l'intermédiation locative dans le département du Rhône.

Si des moyens sont ainsi débloqués pour accompagner les associations effectuant de l'intermédiation locative, des incertitudes liées au contexte de la guerre rendent toutefois difficiles les projections et les conditions d'installation des personnes déplacées que ce soit pour la signature de baux pour se loger, mais aussi l'obtention d'embauches durables qui sont autant de ralentissements pour l'autonomie pourtant permise par la protection temporaire. De plus, le temps d'acclimatation avec la langue, celui de se repérer, ainsi que de trouver du travail laisse plusieurs personnes déplacées d'Ukraine limitées dans une situation économique instable avec peu d'autonomie.

La sortie au sein de ce dispositif et l'autonomie souhaitée fonctionnent d'ailleurs principalement par la seule perspective du travail. Dès lors, d'autres difficultés sont rencontrées pour le public qui coincé par une acquisition de la langue plus longue, un âge avancé ou encore une situation d'isolement ou de handicap se retrouvent sans solution de sortie. Au sein de l'association iséroise, il est noté que peu de ménages sont considérés comme solvables et quand ils le sont, la situation reste instable car sujette à évoluer (retour au pays temporaire, définitif, ou arrivée de nouveaux membres de la famille). Pour celles et ceux qui

rencontrent des difficultés et qui se retrouvent de fait dépendant se retrouvent avec un fort besoin d'un accompagnement social global soutenu et régulier.

La vision à court terme liée à la gestion de crise par l'État laisse peu de visibilité pour la suite. Si au cours de l'année 2022, le dispositif évolue avec de nouvelles ressources, il est toutefois remis en question au fil du temps jusqu'à sa progressive interruption. En effet, en Isère, en plus de la mission de coordination assurée par une chargée de mission en contrat à durée déterminée, d'autres ressources institutionnelles sont mobilisées comme la mise en place d'un second poste temporaire au sein de la DDETS pour coordonner l'« intégration des déplacés d'Ukraine ». Cette dernière mission spécifique à l'Ukraine visait en réalité à s'assurer que des dispositions d'accompagnements linguistiques étaient disponibles pour l'insertion professionnelle et de les conforter pour faciliter l'autonomie des personnes à court terme. Elle a été pensée en dehors du pôle habituel et dédié « emploi et insertion sociale » de cette direction départementale. La chargée de mission de l'époque exprime en ces termes l'imprévisibilité et le bricolage avec la mise en œuvre de nouveaux appels à projets pour déployer des partenariats avec des ateliers spécifiques de sociolinguistique pour les réfugié·es ukrainien·nes: « *Le poste a été ouvert tardivement, si je me souviens bien, en décembre 2022, et je suis arrivée en Janvier 2023 parce qu'à côté de cette intégration par le logement, l'intégration même, si on peut dire sociale, les pouvoirs publics se sont rendu compte apparemment qu'il fallait une certaine durabilité de la situation qui a fait qu'il fallait rendre les personnes plus autonomes économiquement, etc.* »²⁶.

Nous observons par ailleurs que la mission de coordination du dispositif au niveau de l'État local est mise en œuvre par des agentes contractuelles avec des contrats à durée déterminée (CDD) courts permettant de réévaluer la nécessité de maintenir le dispositif et ce, jusqu'en 2023. Nous constatons que les conventionnements des opérateurs se réalisent par des subventions délivrées au compte-goutte et font l'objet d'un important décalage dans le temps avec des

²⁶ Entretien avec une chargée de mission de la DDETS, juillet 2023.

paiements en retard pour des activités pourtant en cours laissant alors une très forte instabilité dans la structuration de cet accueil. Les ressources humaines des associations opératrices font l'objet d'un grand turn-over, ce qui empêche plus loin, la pérennisation des conditions du dispositif mis en place. De plus, la fermeture annoncée des financements assurés par le budget opérationnel du programme (BOP) 177 sans anticipation d'une nouvelle organisation continue, en effet, de mettre en difficultés les opérateurs et intervenants sociaux qui voient leur travail et accompagnements menacés par cette baisse soudaine de subventions et de soutien, non sans conséquence dans l'accueil de nouveaux publics et dans le suivi du parcours des personnes déjà là et encore dépendantes du dispositif. Par exemple, le SAS d'accueil en Isère n'a d'autre choix que de se maintenir puisqu'il reste, en réalité, encore saturé par un manque de possibilité de sorties des personnes déjà là, mais aussi par des retours de personnes sur le SAS pour qui l'hébergement citoyen se termine, ainsi que d'autres qui sont dans l'impossibilité d'être solvables pour basculer sur de l'intermédiation locative.

Dès l'automne 2022, la question de la durabilité s'est aussi posée pour l'hébergement citoyen encadré. Le gouvernement élabore un décret le 17 novembre 2022 en proposant une indemnisation de 150 € par mois (5 € par jour au-delà du troisième mois) allouée aux personnes ayant accueilli ou s'engageant à accueillir des personnes déplacées d'Ukraine plus de trois mois avant le 31 décembre 2022 afin de faire durer l'hébergement citoyen. Dans la pratique, cette indemnisation est difficilement mise en œuvre puisqu'il faut démontrer la preuve de cet accueil par une attestation délivrée par une association référencée, financée par l'État, une collectivité territoriale, ou encore un établissement public local en matière sociale de type CCAS.

b) Les tensions d'un dispositif spécifique et exceptionnel face aux autres dispositifs sociaux

Ce dispositif exceptionnel de l'accueil ukrainien vient en outre percuter les politiques publiques et les dispositifs sociaux actuels et amène à une série de tensions.

Des tensions locales sont perceptibles en particulier liées aux moyens déployés face à un parc d'hébergement saturé que ce soit de l'hébergement de droit commun ou de l'hébergement au sein du dispositif national d'accueil (DNA). On constate en effet que ces moyens sont exceptionnels et plus élevés que les mises à l'abri de droit commun. La Cour des comptes relève un montant de 38 euros en moyenne nationale contre 20 pour l'hébergement d'urgence et 18 pour le DNA. Elle relève, de plus, sur le plan budgétaire que 400 M€ de crédits avaient été débloqués par l'État au début de la crise, les seuls coûts de l'hébergement et des allocations pour demandeur d'asile (Ada) versées ont dépassé cette enveloppe. La dépense représentant 471 M€ en 2022. Au total, l'ensemble des dispositifs d'aide ont atteint près de 634 M€ sur l'ensemble de l'année 2022. La cour des comptes faisait d'ailleurs le constat dans un audit flash de février 2023 qu'il n'y a aucun crédit en prévision pour les actions envers les déplacés d'Ukraine dans la loi de finance 2022 pour 2023 ayant comme probable conséquence de faire peser le coût sur les opérateurs privés. Selon le document de politique transversale sur la politique française de l'immigration et de l'intégration de 2024, il est par ailleurs indiqué qu'« en 2023, ces dépenses sont financées par le dégel des deux programmes de la mission 'Immigration, asile et intégration', ainsi que par une ouverture de crédits ».

c. La révélation d'une continuité structurelle de non-accueil des étrangers

Si ce double traitement des réfugié·es a de quoi heurter, le dispositif spécial Ukraine est à saluer pour le modèle d'accueil qu'il propose. Il n'est toutefois pas exempt de défauts. Il s'inscrit, en effet, dans la continuité structurelle du

traitement des étrangers en France. On l'a vu, les services sociaux généralistes par lesquels ont pu passer les personnes ukrainiennes sont mal adaptés et les suivis ne sont pas toujours pertinents. Pôle Emploi par exemple propose des formations spécifiques sans prise en compte des parcours antérieurs des personnes. L'accompagnement à l'insertion professionnelle se heurte aux difficultés d'un accueil sous-dimensionné : peu de place en formations de français, accompagnement peu soutenu par Pôle emploi et malgré les parcours renforcés, difficultés de mobilité pour les ménages sur certains territoires en dehors des grandes agglomérations. Les traductions des démarches administratives n'ont pas toujours été pensées et ont pu provoquer des incompréhensions et du découragement avec du non-recours aux droits des personnes déplacées.

D'une manière générale et indépendamment de la temporalité du dispositif, on observe une précarité juridique ancrée provoquée par le traitement administratif des personnes réfugiées d'Ukraine : la protection temporaire telle qu'instituée par l'Union européenne, a été mise en œuvre par la délivrance d'autorisations provisoires de séjour (APS) de six mois, révélatrice d'un droit commun incomplet. Ce choix provoque une série de blocages et d'empêchements pour une pleine autonomie et une installation sereine. Certaines personnes empêchées et dans l'incapacité de travailler ne peuvent prétendre aux droits sociaux tels que l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou le revenu de solidarité active alors conditionnés à une résidence longue sur le territoire.

Si le dispositif a déclenché de façon exceptionnelle et rapide des dispositions matérielles décentes avec la mobilisation inédite de nombreux acteurs clés permettant une certaine fluidité dans le parcours des personnes déplacées au moins au début, l'ensemble de ces dispositions demeurent, en définitif, des conditions minimales de subsistance. Elles ne prétendent pas répondre aux enjeux d'installation des personnes dans un contexte évolutif et durable de l'accueil en assurant notamment une pleine autonomie grâce à la recherche d'une égalité réelle de traitement en termes de protection sociale.