

MIGRATION ET DÉPLACEMENTS - FRANCE

Typologie d'un engagement remarquable en faveur des réfugiés ukrainiens en France

Depuis le 24 février 2022, une remarquable vague de solidarité a émergé en France avec l'arrivée de plus de 100 000 réfugiés en provenance d'Ukraine. Quels acteurs humanitaires et sociaux se mobilisent en faveur de leur accueil et de leur intégration et comment se structurent-ils ?

Isabelle DELORME est professeure agrégée, docteure en histoire contemporaine, chercheuse associée au Centre d'Histoire de Sciences Po. Responsable de la formation en sciences humaines et sociales des étudiants réfugiés de Sciences Po, ses recherches portent sur l'accueil et l'intégration des populations réfugiées et leur accès à l'enseignement supérieur.

Contextes et enjeux humanitaires et sociaux

Depuis février 2022, la guerre en Ukraine a provoqué l'arrivée de la plus importante vague de personnes en quête de refuge observée en France depuis 1945.

En février 2024, environ 64 040 personnes (Sources Eurostat) en provenance d'Ukraine, principalement des femmes et des enfants, trouvent refuge en France. La protection temporaire est activée pour la première fois en mars 2022 dans tous les États de l'Union européenne. Elle permet de bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour (APS) et d'une allocation pour les demandeurs d'asile (ADA). Elle sera accordée en France pour 6 mois et renouvelable jusqu'à 3 ans maximum. Un droit qui donne immédiatement accès à une protection sociale complète, des allocations (logement, soutien familial, etc.), un accès à l'éducation et la possibilité de travailler.

En parallèle, un nombre exceptionnel d'acteurs, agissant à titre individuel et/ou à titre collectif, formels et/ou informels, se sont mobilisés dans le pays pour faciliter l'accès aux droits des réfugiés de l'Ukraine en leur fournissant notamment des hébergements privés souvent de manière provisoire.

Les objectifs de la recherche

L'objectif de cette recherche est de dresser un état des lieux détaillé des acteurs impliqués dans l'accueil et l'intégration des réfugiés ukrainiens en France depuis le 24 février 2022. Il s'agit d'identifier la diversité des acteurs présents sur le terrain, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou citoyens, et d'analyser leurs actions respectives ainsi que leurs interactions. Cette approche permettra de réaliser une typologie de ces acteurs, mettant en lumière les complémentarités et les synergies qui existent entre eux.

En se basant sur les hypothèses de l'existence d'une grande variété d'acteurs et de la complémentarité de leurs actions, la recherche cherche à mieux comprendre comment ces différents groupes collaborent pour favoriser l'intégration des réfugiés, et comment leurs efforts peuvent être coordonnés pour répondre aux défis humanitaires.

Partenaires de la recherche

Cette recherche a été menée entre 2022 et 2023 avec le soutien de la Fondation Croix-Rouge française.

Quels sont les différents acteurs humanitaires et sociaux qui oeuvrent en France pour l'accueil et l'intégration des réfugiés ukrainiens depuis février 2022 et quels types d'actions ont-ils menés ?

Dans un temps record et dans des conditions inégales jusque-là, les réfugiés ukrainiens accueillis en France depuis février 2022 ont pu bénéficier d'actions qui peuvent être regroupées en six catégories : 1. l'accueil et l'accès aux soins et aux droits : administratifs, sociaux, financiers, etc., 2. l'hébergement et le logement, 3. l'accès à des cours de français, à la scolarisation et à l'enseignement supérieur, 4. l'accès à l'emploi, 5. l'accès à l'information sur les services de l'État, 6. le soutien financier. Cet accueil privilégié est le fruit d'une vague de solidarité exceptionnelle de la part de la population française et de la forte implication de six sortes d'acteurs qui se sont révélés complémentaires

Ces six catégories d'acteurs humanitaires et sociaux sont : 1. l'État français, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 2. les acteurs institutionnels en rapport étroit avec l'État français (comme l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), 3. les opérateurs de l'État comme la Banque de France, la Caisse Nationale des allocations familiales, etc., 4. les acteurs structurés de façon formelle en dehors de l'État français (comme le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), les associations, les fondations, les entreprises, etc.), 5. la diaspora ukrainienne, et 6. les citoyens, dont un certain nombre impossible à estimer se sont regroupés en réseaux informels, sans statut administratif ni financement particulier, et qui ont permis d'apporter une aide décisive aux réfugiés ukrainiens.

La protection temporaire

La protection temporaire est un statut européen spécial, activé pour la première fois en mars 2022, en France comme dans tous les états de l'Union européenne (UE). Elle est prévue par l'article 5 de la directive 2001/55CE du 20 juillet 2001. Ce dispositif a permis aux personnes éligibles de bénéficier d'une protection internationale immédiate. Accordée pour six mois en France, elle est renouvelable jusqu'à trois ans au maximum et valable jusqu'au 3 mars 2025, date butoir de la protection temporaire. Elle donne immédiatement accès à une protection sociale complète, des allocations, un accès à l'éducation et au droit de travailler.

Méthodes et sources de données

Cette recherche a suivi une méthodologie classique de littérature spécialisée sur le sujet et de recueil régulier d'un maximum d'informations auprès de sources tant institutionnelles que journalistiques et académiques. Des entretiens ont été menés avec des réfugiés en provenance d'Ukraine, des représentants des différents ministères et élus locaux, d'associations, de la direction française du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et des chercheuses et chercheurs identifiés comme spécialistes des thématiques évoquées. Une cartographie des différents acteurs en France, agissant en faveur de l'accueil et de l'intégration de réfugiés en provenance d'Ukraine depuis le 24 février 2022, a ainsi été réalisée.

L'État français : un rôle clé

L'État français, acteur majeur de cet accueil, s'est appuyé sur sa puissance administrative, humaine et financière pour réagir à l'urgence de la situation à plusieurs niveaux. Notons que l'engagement en faveur des réfugiés en provenance d'Ukraine est parti du sommet de l'État avant de se diffuser au niveau des préfectures. Un niveau qui faisait également remonter les informations du terrain vers le sommet du pouvoir exécutif. En parallèle, l'État a également compté sur le savoir-faire de ses ministères, en particulier du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer qui a joué un rôle pivot, et des ministères sociaux, en charge de l'accueil des réfugiés avant 2010, des délégations interministérielles spécialisées, la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR) et la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL). Autant d'appuis qui ont permis à l'État français de jouer ce rôle clé. Bien que l'État ait assuré une régulation indispensable, les initiatives locales se sont aussi révélées essentielles. La coopération entre acteurs publics et associatifs a donc été déterminante pour une prise en charge complète des réfugiés, combinant la réactivité administrative de l'État avec la souplesse et l'adaptabilité des acteurs de terrain. Cette dynamique a souligné la nécessité d'une gouvernance partagée et plus souple, capable de répondre aux défis de l'intégration dans toute sa complexité.

Des structures de coordination spécifiques et innovantes

Pour faire face à l'urgence, l'État français a mis en place des structures spécifiques pour faciliter au mieux l'accueil et l'intégration de réfugiés en provenance d'Ukraine. Des cellules de coordination des parties prenantes ont été créées pour permettre de la diffusion d'informations et le développement d'une stratégie à adopter.

La plus importante d'entre elles est la cellule interministérielle de crise Ukraine – CIC Ukraine – activée le 9 mars 2022 et encore active en février 2024 avec cependant un rythme moins soutenu d'activités. La CIC Ukraine, dirigée par le préfet Joseph Zimet, a été l'organe essentiel et reconnu par les différents acteurs de la coordination des actions en faveur des réfugiés en provenance d'Ukraine sur le territoire français. Notons que le dispositif de la Cellule Interministérielle de Crise existe déjà au sein de l'État français et est placé sous l'autorité de la Première ministre, étant présidé par le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer. Cette cellule est activée de manière ponctuelle pour répondre à diverses situations d'urgence, comme cela a été le cas de novembre 2018 à juin 2019 pour suivre le mouvement des « gilets jaunes », pendant la crise sanitaire en 2020, ainsi qu'en août 2022 et 2023 pour faire face aux épisodes de canicule.

Parallèlement, d'autres cellules de crises ont été activées dans les préfectures, dans les ministères et/ou les délégations interministérielles. Nous avons, par exemple, recensé la Task Force Ukraine à la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) des ministères chargés des affaires sociales, mais aussi une cellule de crise au ministère de l'Intérieur et des Outremer (DGEF) et une autre au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).

Les limites des résultats

Trois difficultés ont été rencontrées. Tout d'abord, en liaison directe avec l'exceptionnel engagement de la population en France, le sujet était trop vaste pour être entièrement couvert. Ensuite, nous avons constaté la variabilité de la présence des réfugiés d'Ukraine en France (en lien avec le statut de protection temporaire qui permet une libre circulation dans l'Union européenne) qui a réduit nos interactions et compliqué notre compréhension de ce phénomène. Enfin, depuis mars 2023, nous avons enregistré une diminution des informations disponibles sur le sujet.

Les enseignements scientifiques au-delà du cadre de l'étude

Les dynamiques de coordination au sein de la Cellule interministérielle de Crise, révèlent les interactions complexes entre les acteurs gouvernementaux, locaux, associatifs et internationaux. Leurs actions inspirées par les vagues historiques précédentes, comme l'accueil entre 1975 et 1992 de près de 130 000 exilés du Sud-Est asiatique ou encore l'arrivée de réfugiés syriens à partir de 2015 et de réfugiés afghans en août 2021, sont des bases de réflexion pour l'innovation en matière de politique d'accueil.

La recherche montre que la collaboration intersectorielle reste souvent entravée par des divergences d'intérêts, des contraintes organisationnelles ou des insuffisances en matière de communication. Toutefois, ces défis soulignent l'importance de renforcer les mécanismes de coordination, d'améliorer la répartition des rôles et de promouvoir une gouvernance inclusive. Ce travail ouvre ainsi des perspectives pour des recherches futures sur l'optimisation des structures de gestion de crise, et contribue à alimenter la réflexion sur des stratégies résilientes et adaptatives dans un contexte où la coopération multisectorielle devient de plus en plus incontournable face aux crises globalisées.

Karen Akoka, L'asile et l'exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants, Paris, La Découverte, 2020, p.178 et suivantes.

Jean-Pierre Masse, L'exception indochinoise. Le dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France 1973-1991, thèse de sociologie, EHESS, Paris, 1998.

Rapport de la Cour des Comptes sur l'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laccueil-et-la-prise-en-charge-par-letat-des-refugies-dukraïne-en-france-en-2022>, février 2023, 31 p.

Réfugiés et apatrides. Administrer l'asile en France (1920-1960), Aline Angostures, Dzovinar Kévonian et Claire Mouradian (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017

Manon-Nour Tannous, « Les réfugiés syriens envahissent l'Europe. », dans Manon-Nour Tannous, (dir.), La Syrie au-delà de la guerre. Histoire, politique, société, Paris, Le Cavalier Bleu, 2022, pp. 145-152.

Paola Gueze, La création de la Cellule Ukraine au sein de la direction générale des étrangers en France, Lirec n°68, p.21 à 24, 5 mai 2023. <https://www.ihemi.fr/publications/lirec/les-impacts-de-la-guerre-en-ukraïne>, [Lien consulté le 31 décembre 2023].



Il est essentiel de soutenir l'intégration des réfugiés dans la société " - Isabelle Delorme



Quelles sont les motivations qui guident votre engagement dans la recherche ?

I. D. : Je suis très impliquée à titre personnel et professionnel dans l'accueil et l'aide à l'intégration de réfugiés venus du monde entier. En effet, je suis depuis 2018 la directrice du Certificat professionnel pour les réfugiés à Sciences Po, une formation en deux ans qui a pour but d'aider les étudiants à progresser en français, de les initier aux sciences sociales et de faciliter leur intégration en France. De manière plus personnelle, j'ai aussi accueilli une étudiante ukrainienne réfugiée au début de la guerre.

Quels étaient les objectifs de votre proposition visant à définir et à recenser les acteurs humanitaires et sociaux impliqués dans la vague de solidarité envers les réfugiés ukrainiens ?

Dans un contexte où une vague de solidarité très importante s'est déclenchée en faveur des réfugiés en provenance d'Ukraine, l'objectif principal de ma proposition était de cartographier les multiples acteurs engagés dans cette réponse inédite. En identifiant différents types d'acteurs et en comprenant leurs actions ainsi que leurs interactions, j'ai cherché à documenter cette mobilisation d'exception et les dynamismes de collaboration inédits qui en ont découlé. Une manière d'inspirer aussi les acteurs les plus à même d'intervenir à solliciter et à favoriser de telles synergies.

Quelles perspectives votre recherche offre-t-elle en matière de gestion migratoire en France ?

Cette recherche met en lumière des perspectives clés pour la gestion migratoire en France, en questionnant la possibilité de transformer un dispositif exceptionnel d'accueil en un mécanisme généralisé et pérenne. Elle souligne la nécessité de dépasser les réponses ponctuelles pour instaurer des politiques inclusives, structurées et durables, impliquant une coordination renforcée entre acteurs publics, locaux et associatifs. L'expérience étudiée pourrait servir de modèle pour améliorer la cohérence et l'efficacité de l'accueil, tout en favorisant une sensibilisation sociétale et un changement de paradigme, où l'accueil est perçu comme une opportunité plutôt

qu'un fardeau. En instaurant des mécanismes plus équitables, la France pourrait se positionner comme un exemple en matière de gestion migratoire. Cela nécessiterait cependant un engagement politique fort et des investissements conséquents pour garantir la pérennité de ces dispositifs. Enfin, ce modèle pourrait aussi inspirer d'autres pays européens dans la mise en place de politiques migratoires solidaires. L'enjeu est de faire évoluer les pratiques pour mieux répondre aux défis humanitaires tout en renforçant la cohésion sociale.

Quels sont les avantages de la visualisation des données et de l'utilisation de cartes pour comprendre les forces en présence dans le contexte d'accueil des réfugiés ?

Pour agir sur un contexte, encore faut-il le comprendre. Nos résultats ont permis d'identifier clairement toutes les catégories d'acteurs impliqués et engagés. Une identification disponible sous forme de carte co-réalisée avec l'atelier de cartographie de Sciences Po, qui facilite la visualisation et la compréhension des interactions et des rôles de chacun. En cartographiant ces informations, nous avons créé un outil précieux pour les décideurs, les chercheurs et les praticiens, qui peuvent ainsi mieux appréhender les forces en présence et coordonner leurs actions de manière plus efficace. Une avancée qui permet aussi d'inspirer la gestion des crises migratoires présentes et futures ou d'ouvrir sur de nouvelles recherches sur l'impact social, le caractère duplicable ou encore la résilience de ce système d'accueil inédit.

Quelles implications pour l'action humanitaire et sociale ?

Afin d'optimiser la coordination des acteurs dans le contexte d'une arrivée soudaine et importante de réfugiés, deux recommandations peuvent être suggérées :

- L'établissement d'un carnet d'adresses à l'échelle nationale et locale, concernant les différents types d'acteurs, en particulier dans la sphère étatique, avec une mise à jour régulière, pour avoir accès à l'information et augmenter la réactivité de la structure d'accueil en cas de crise ou de besoin.
- La mise en place immédiate d'une cellule de crise réunissant différents acteurs, avec des réunions de coordination fréquentes et des missions bien identifiées.

La série « Pratiques & Humanités » de la Fondation Croix-Rouge française synthétise les travaux de recherche des chercheurs soutenus par la Fondation. Elle a pour objectif de mettre à disposition des acteurs de l'humanitaire une information scientifique de qualité et concise.

La Fondation Croix-Rouge française est une fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la recherche dans les champs de l'action humanitaire et sociale. Elle porte la volonté de la Croix-Rouge française de promouvoir la connaissance scientifique, la réflexion éthique et l'innovation sociale pour faire avancer l'action au service des plus vulnérables.

La Fondation Croix-Rouge française est un membre actif du RC3 (The Red Cross Red Crescent Research Consortium), le consortium de recherche du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR). Un réseau créé en 2019, qui travaille en collaboration avec les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR, dédié à la conduite et à la promotion de recherches en sciences humaines et sociales pour aider à construire des communautés plus sûres, plus résilientes et plus durables sur la base de résultats scientifiques.

Fondation Croix-Rouge française
21 rue de la Vanne | CS 90070 | 92126 MONTRouGE CEDEX
+33 1 40 71 16 34 | www.fondation-croix-rouge.fr
contact@fondation-croix-rouge.fr