



*Les cahiers du logement*

**Fabrique des personnes  
"sans-papiers",  
fabrique des mal-logés**



« La première phrase qu'un étranger apprend quand il arrive en France c'est 'il n'y a pas de place' ».

**Elina**

« J'ai vécu sept ans sans-papiers. Vous imaginez attendre le droit de vivre pendant sept ans ? C'est vraiment long, tu ne peux pas te projeter, pas avoir une vie de famille, pas avoir un logement à toi. »

**Ahmed**

« J'étais infirmière au pays et j'ai refusé d'empoisonner un opposant politique qui était hospitalisé, je me suis enfuie. La France m'a refusé l'asile. Ça fait maintenant six ans que je n'ai pas de papiers et ça fait six ans que je me demande où je vais dormir tous les soirs. J'ai été hébergée dans plusieurs foyers, hôtels, chez des compatriotes, dans les églises, mais ce n'est jamais chez moi, il faut quémander. Toutes les semaines je bouge, mes affaires sont éparpillées. Je veux juste un endroit stable pour vivre et des papiers pour me lever le matin et aller travailler, comme tout le monde. »

**Rosie**

« J'ai fait une formation d'aide-soignant, puis mon titre de séjour a expiré et la préfecture a refusé de le renouveler. J'ai continué à travailler en EHPAD car il y avait des besoins, c'était en pleine période de COVID. J'ai eu des promesses d'embauche, mais il me manque le titre de séjour. À quoi ça sert de passer un diplôme et d'être formé alors si ça ne me permet pas de travailler ? J'ai fait l'effort de m'intégrer mais je suis exclu. En me retirant le titre de séjour on m'empêche de vivre. Je deviens comme un clochard, je ne sais pas où aller. »

**Josué**

« Je suis resté cinq ans avec des récépissés de demande de titre de séjour, je n'avais pas le droit de travailler et donc pas le droit d'avoir de logement. Je n'avais pas de titre de séjour, mais j'avais un papier [le récépissé] qui me permettait de rester sur le territoire français. »

**Mourad**

« Ce n'est pas facile de quitter son pays, et en arrivant ici si tu n'as pas le bon papier, tu ne peux pas étudier, pas travailler, tu n'as pas le droit de faire grand-chose, et c'est très difficile de trouver un endroit pour habiter avec ta famille et d'avoir une vie comme tout le monde. Si je n'avais pas dû partir de mon pays j'aurais continué mes études, j'aurais eu une vie normale mais ici je ne peux rien faire à part attendre les papiers. Je n'ai pas le droit de travailler mais on me demande de travailler pour être régularisée, je ne sais pas quoi faire. J'ai envie de finir mes études d'assistante sociale. J'ai 25 ans, je ne peux pas rester toute ma vie à faire le ménage. »

**Anxhela**

« Je vais finir par avoir un titre de séjour et pouvoir commencer ma vie. Je ne vois pas l'intérêt de refuser quelque chose à une personne qui va apporter à ton pays. »

**Fanest**

« Quand tu es sans-papiers, les gens pensent que tu es misérable. C'est faux. C'est juste que tu n'as pas les bons papiers. »

**Félix**

# **FABRIQUE DES PERSONNES "SANS-PAPIERS", FABRIQUE DES MAL-LOGÉS**

---

État des lieux et pistes d'action pour favoriser l'accès au logement et à des conditions de vie dignes des personnes dites en situation administrative irrégulière ou précaire au regard du droit au séjour.

## REMERCIEMENTS

La Fondation Abbé Pierre remercie toutes les personnes qui ont bien voulu contribuer à cette étude en prenant le temps d'échanger avec nous.

Nous remercions particulièrement tous les professionnels et bénévoles qui ont partagé leur connaissance des difficultés quotidiennes qu'ils et elles rencontrent pour accompagner vers leurs droits et loger dignement les personnes sans droit de séjour.

Merci à toutes les personnes concernées d'avoir témoigné de leur expérience, souvent absurde et injuste, qui en illustre bien d'autres. Tous les prénoms ont été modifiés pour préserver leur anonymat.

Une pensée particulière s'adresse à toutes celles et ceux qui nous ont mis en relation avec des personnes concernées afin que leur parole soit directement portée ici. Merci à Emmanuel de la Mission et à Anaïs du DAL à Toulouse, à Gisèle et Jean-Paul de l'Association Solidaire en Roannais, à Flavie Pittet et Laure Camborde d'Emmaüs France, aux membres du collectif des "sans-papiers" du 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris, à Julie Clauzier juriste au sein de la coopérative Kaleido'Scop. Un grand merci à tous les chercheurs et chercheuses qui ont partagé avec nous les enseignements de leurs travaux.

### **Ont contribué à cette étude :**

FORS-Recherche Sociale : Alix Brouillon, Pauline Mouton, Lola Nimeskern et Didier Vanoni.

Fondation Abbé Pierre : Samia Ayed, Florian Huyghe, Noria Derdek, Manuel Domergue, Romane Pluchet, Pauline Portefaix, Marie Rotthahn et Lisa Taoussi.

## PRÉFACE

Le principe d'une stabilité résidentielle comme point de départ à toute démarche d'insertion est le parti pris par la politique nationale du Logement d'abord portée par les gouvernements successifs depuis dix ans et défendu par la Fondation Abbé Pierre. Cet impératif, d'un lieu de vie digne et stable pour tous, apparaît indissociable des politiques d'accueil des personnes étrangères en France.

Or, les personnes étrangères dites « en situation administrative irrégulière » au regard du droit au séjour sont presque toujours exclues du Logement d'abord alors qu'elles sont, comme d'autres ménages en situation de précarité, confrontées à la saturation des dispositifs d'hébergement, autant qu'au manque de logements financièrement abordables dans les grandes métropoles. Elles viennent gonfler les rangs des non-logés et mal-logés, et subissent la double peine des spécificités liées à leur statut administratif précaire dont les incidences négatives se retrouvent à toutes les étapes de leur parcours et entravent leurs démarches d'insertion. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre a souhaité leur donner la parole.

Pour ceux qui ont un logement, il est difficile de s'y maintenir lorsqu'on est « sans-papiers », situation qui rend les ressources instables et place les personnes à la merci de propriétaires plus ou moins bien intentionnés. Les titres de séjour, qui doivent être renouvelés chaque année, installent les personnes dans une constante insécurité et génèrent souvent des ruptures de droits à l'origine ou renforçant leurs difficultés pour se loger dignement. Quand elle existe, la principale réponse institutionnelle à l'absence de domicile reste aujourd'hui l'hébergement d'urgence en hôtel, avec peu ou pas de moyens d'accompagnement, conduisant à une impasse coûteuse humainement et financièrement. Cependant, dans de nombreux territoires, l'inconditionnalité de l'hébergement est remise en cause.

Les exemples de stabilité résidentielle relèvent davantage du bricolage des acteurs locaux et de la solidarité citoyenne que de la politique publique. Si elles ne répondent pas à elles seules à tous les besoins, ces initiatives rendent visible et proposent d'autres formes d'accueil, et prennent, en cela, le contrepied d'une politique migratoire inhospitalière et d'une politique du logement défailante et discriminante.

Ce rapport s'achève sur une série de propositions pour lutter contre le mal-logement des personnes « sans-papiers » et pour remettre au cœur du débat la question de la dégradation importante de tous les aspects des conditions de vie des personnes étrangères au seul motif de leur situation administrative.

# SOMMAIRE

<b>Préface</b>	5
<b>Introduction</b>	8
Personnes « sans-papiers », de qui parle-t-on ?	8
Une crise de l'accueil plutôt qu'une « crise migratoire »	10
Objectifs et méthodologie de l'étude	12
<b>I. L'impact de l'instabilité du statut administratif sur les parcours résidentiels et les conditions de vie</b>	<b>13</b>
<b>Les perspectives limitées d'accès à un logement décent</b>	13
Un accès au logement social bloqué par la condition de régularité du séjour	13
De multiples blocages dans l'accès au parc locatif privé	17
<b>L'hébergement d'urgence : seule réponse institutionnelle pour les personnes « sans-papiers »</b>	17
La mise à l'abri en hôtel, des conditions souvent déplorables qui peuvent s'éterniser	17
Une mise à l'abri sans accès aux droits	21
L'hébergement inconditionnel remis en cause	21
<b>Un continuum de solutions de repli faute de logement</b>	24
L'hébergement chez des tiers : dans l'arbitraire des relations interpersonnelles	24
L'hébergement en foyer de travailleurs migrants : la vie en « surnuméraire »	26
Le squat : solution d'urgence et levier d'actions militantes	26
Les abris de fortune, les bidonvilles et la rue	30
<b>L'habitat privé dégradé ou indigne comme alternative à la rue</b>	35
La précarité administrative fait prospérer les marchands de sommeil	35
Les freins au relogement dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne	36
<b>Les difficultés de maintien dans le logement : « tout est lié, l'adresse, le travail, les papiers... »</b>	37
Des ruptures de droits sociaux dans le cadre du renouvellement d'un titre de séjour	37
Une vulnérabilité accrue face aux risques d'expulsion locative	41
Les contrôles de police et la rétention administrative : facteurs de risques dans les trajectoires résidentielles	42
<b>Conclusion du I - Fabrique des « sans-papiers », fabrique des mal-logés : de la précarité administrative à la précarité sociale et réciproquement</b>	<b>44</b>

<b>II. Des leviers pour lutter contre le mal-logement des personnes « sans-papiers »</b>	<b>47</b>
<b>« La clé c'est l'accompagnement social pluridisciplinaire... »</b>	<b>47</b>
Le développement des Résidences Hôtelières à Vocation Sociale : une version améliorée de l'hôtel	47
Des alternatives à l'hôtel pensées pour les personnes sans droit au séjour	48
Un accompagnement social à l'hôtel : La Plateforme d'Accompagnement Social à l'Hôtel (PASH)	50
<b>Entre hébergement et logement : bricolage et solutions d'attente</b>	<b>52</b>
L'intermédiation locative : un levier très encadré	52
Le logement-relais comme solution temporaire dans le cadre des opérations d'aménagement et de résorption de l'habitat indigne	55
<b>Des réponses de la société civile pour compenser les défaillances de l'État</b>	<b>56</b>
L'hébergement citoyen : « des rustines sur une hémorragie »	56
« 100 pour 1 toit » : le financement participatif au service du logement	58
Le tremplin des Organismes d'Accueil Communautaire et d'Activité Solidaire (OACAS)	60
Du squat à l'occupation temporaire de locaux vacants : héberger dans les interstices des villes	63
<b>Conclusion du II - Des papiers et après ?</b>	<b>64</b>
<b>Conclusion générale</b>	<b>66</b>
<b>Les propositions de la Fondation Abbé Pierre</b>	<b>67</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>76</b>

## INTRODUCTION

### PERSONNES "SANS-PAPIERS", DE QUI PARLE-T-ON ?

Le terme de "sans-papiers", popularisé dans les années 1970 par les personnes concernées dans le cadre de la mobilisation pour leurs droits, désigne toute personne étrangère ne disposant pas d'une autorisation de séjourner sur le territoire français (titre de séjour, visa ou autre document). Comme celui de « clandestin », il n'est pas un terme juridique. La dénomination personne dite « en situation irrégulière » se réfère quant à elle aux conditions de régularité du séjour dans le Code de l'Entrée et du Séjour des étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA). Enfin, les expressions « personnes à droits incomplets » et « en situation administrative précaire » sont parfois utilisées pour souligner le caractère instable de la situation administrative et la précarité de certains statuts.

La catégorie de "sans-papiers" revêt des réalités très hétérogènes. L'utilisation de ce terme dans le rapport ne vise pas à réduire ce public à cette seule caractéristique et nous avons souhaité souligner par des témoignages la multitude de trajectoires individuelles ayant chacune son histoire et sa singularité.

*« "sans-papiers", ce terme ne dit rien de la diversité des personnes. Parmi elles : des femmes, des hommes, célibataires ou en famille, d'âges et de nationalités variés, des personnes dont parents, frères et sœurs peuvent être français et françaises ou en situation régulière. Des personnes en France depuis plus ou moins longtemps, parfois depuis très longtemps : 15 ans, 20 ans, plus de 30 ans... Des personnes qui, il y a peu, possédaient un titre de séjour... Il ne dit rien non plus des raisons de leur exil : un avenir bouché, une rencontre amoureuse, l'attrait pour notre culture, des persécutions dans le pays d'origine, la guerre... Et ce terme n'évoque pas davantage pourquoi et comment ces personnes sont aujourd'hui 'sans-le-bon-papier' ». »*

<sup>1</sup> La Cimade, *Refuser la fabrique des sans-papiers, Petit Guide*, octobre 2021.

**« Il y a celles et ceux dont la situation administrative s'est dégradée - perdant leur droit au séjour consécutivement à un changement de statut, à la perte de leur emploi, à une rupture, à l'échec d'un examen, à une réforme ou à des pratiques préfectorales qui poussent à la faute. D'autres n'ont jamais pu obtenir un titre de séjour malgré leurs tentatives, pour rentrer dans les cases dessinées par des circulaires de régularisation, du fait de l'ancienneté de leur présence en France, de leur qualité de travailleur, de leurs attaches, familles ou non, qu'ils y ont tissées, d'une pathologie impossible à traiter dans leur pays ou encore de la scolarisation de leurs enfants dans les écoles de la République. »**

De même, si le traitement médiatique met l'accent sur l'entrée illégale sur le territoire, l'irrégularité du séjour survient aussi à l'expiration d'un visa, au non-renouvellement d'un titre de séjour, au rejet de la demande d'asile, au passage à la majorité d'un mineur étranger ou sa non prise en charge par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)... Il faut mentionner également le cas particulier des ressortissants européens présents plus de trois mois en France sans pouvoir justifier d'une autonomie financière<sup>3</sup> (bien qu'ils n'aient pas l'obligation de demander un titre de séjour).

À l'hétérogénéité des parcours s'ajoute le caractère instable et évolutif des situations. Loin d'être un état figé, le statut administratif oscille entre légalité et illégalité et les frontières sont floues et poreuses. On parle ainsi de « situation administrative précaire » pour les personnes titulaires d'un récépissé de première demande ou de renouvellement de titre de séjour dont l'instruction est en cours. Cette catégorie s'applique également aux personnes bénéficiaires d'une autorisation provisoire de séjour (APS) qui concerne notamment les parents d'enfants malades. Ces personnes ne sont pas « sans-papiers » à proprement parler mais dans une situation qui peut basculer à tout moment dans l'irrégularité et qui n'ouvre pas non plus tous les droits attachés au séjour régulier (par exemple, une APS n'ouvre pas droit au logement social). On peut parler d'un phénomène d'illégalisation des personnes pour désigner le processus qui fait d'elles des personnes illégales<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Gisti, « Que sont les sans-papiers devenus ? », *Plein droit*, N°119, décembre 2018.  
<sup>3</sup> Article L233-1 du CESEDA.

<sup>4</sup> GISTI, « Illégaliser, régulariser », *Plein droit*, N° 126, octobre 2020.



Plusieurs sociologues, tels que Karen Akoka<sup>5</sup> et Daniel Véron<sup>6</sup>, soulignent le caractère arbitraire de ces catégories, qui ne sont pas tant le fruit d'une trajectoire personnelle que d'une classification politique et administrative, que l'on retrouve notamment dans l'opposition arbitraire entre réfugiés et migrants économiques. Le statut entérine une situation au regard des exigences administratives qui ne correspondent pas nécessairement aux réalités des personnes, mais dépendent plutôt du contexte social, économique et politique dans le pays d'accueil.

*« Le statut de réfugié en dit plus sur ceux qui l'attribuent que sur ceux qu'il désigne. Les politiques d'asile et d'hospitalité ont évolué dans l'histoire, en fonction de la nationalité des demandeurs et des considérations politiques. L'interprétation par la France du droit d'asile n'a pas toujours été aussi restrictive qu'aujourd'hui. Alors que, pendant la guerre froide, l'assujettissement du droit d'asile aux politiques diplomatiques et le besoin de main-d'œuvre favorisaient un taux élevé d'accords, son instrumentalisation par les politiques migratoires, dans le contexte de la construction de l'immigration comme problème, entraîne un taux élevé de rejets<sup>7</sup>. »*

**Karen Akoka, sociologue**

La Cimade souligne la multiplication des motifs de reconnaissance du droit au séjour : *« la situation individuelle n'est jamais appréhendée dans son ensemble, mais par morceaux isolés »*<sup>8</sup>, seules des portions de vie ou d'individus sont reconnues et légitimes aux yeux de l'administration, autour desquelles les personnes migrantes doivent se reconstruire, organiser leur mobilité et leur vie. Elles se conforment aux catégories construites par l'institution.

*« C'est compliqué de dire qui ils sont et d'où ils viennent et pourquoi car si tu vas là-dedans tu entres dans la classification. Ce sont des individus qui sont là, poussés à quitter leur pays pour de multiples raisons et qui ont des droits fondamentaux. »* **Juriste dans une permanence d'accès aux droits**

<sup>5</sup> Karen Akoka, L'asile et l'exil : une histoire de la distinction réfugiés/migrants, *La Découverte*, novembre 2020.

<sup>6</sup> Pauline Brücker, Daniel Veron, Youri Lou Vertongen, « Du mouvement des sans-papiers à la « crise » des réfugiés : évolution des catégories d'action et enjeux théoriques », *Critique internationale* 2019/3 (N° 84).

<sup>7</sup> Karen Akoka, L'asile et l'exil : une histoire de la distinction réfugiés/migrants, *La Découverte*, novembre 2020.

<sup>8</sup> <https://www.lacimade.org/nos-actions/droit-au-sejour/>, consulté en septembre 2021.

## LES TERMES "SANS-PAPIERS" AVEC RÉFUGIÉ, DEMANDEUR D'ASILE OU PERSONNE MIGRANTE

De nombreux termes sont parfois utilisés à tort pour désigner des personnes étrangères relevant de situations très différentes. Les dénominations suivantes se distinguent de celle de "sans-papiers" en ce qu'elles ne relèvent pas d'une situation administrative dite irrégulière :

- Une **personne migrante** est le terme générique pour désigner selon l'UNESCO toute personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel elle n'est pas née et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays. Ce terme ne présume en rien de sa situation administrative.

- Un **demandeur d'asile** est une personne dont la demande d'asile a été enregistrée auprès de l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides). Elle se voit remettre une attestation de demande d'asile qui l'autorise à séjourner sur le territoire dans l'attente de la réponse. À l'issue de la procédure d'asile, la personne peut obtenir le statut de réfugié (carte de séjour de dix ans), ou la protection subsidiaire (carte de séjour de 4 ans accordé principalement aux civils fuyant un conflit armé). Sinon elle est déboutée de l'asile. Certains demandeurs d'asile, appelés les « Dublinés » sont placés sous le règlement Dublin qui les oblige à faire leur demande d'asile dans le premier pays européen par lequel ils arrivent ce qui les condamnant bien souvent à l'errance. <sup>9</sup>

- Un **réfugié** est une personne dont la crainte de persécution en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques a été reconnue. Il bénéficie d'une carte de résident de 10 ans dans le pays qui la lui accorde.

<sup>9</sup> Le Secours Catholique, « Exilés, Dublinés, Maltraités ». Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France, octobre 2019.

## UNE CRISE DE L'ACCUEIL PLUTÔT QU'UNE « CRISE MIGRATOIRE »

Il demeure difficile de quantifier le nombre de personnes « sans-papiers » sur le territoire français et on ne dispose aujourd'hui ni d'une estimation fondée ni d'indicateurs fiables<sup>10</sup>. Les estimations basées sur le nombre de bénéficiaire de l'Aide médicale d'État (AME) qui sont souvent avancées sont trop imparfaites pour refléter la réalité. En effet, le périmètre de l'AME ne comptabilise pas les personnes présentes sur le territoire depuis moins de trois mois, celles qui ne peuvent prouver cette présence ininterrompue, ni celles ne faisant pas valoir ce droit (par méconnaissance, crainte d'être repérées ou difficultés pour y accéder).

À l'inverse, ce chiffre peut comptabiliser des personnes ayant depuis quitté le territoire français ou ayant été régularisées.

Si l'on s'intéresse aux flux migratoires en général, les données montrent que la part d'étrangers en France est inférieure à la moyenne des 28 pays de l'Union Européenne (7,3 % contre 8 %). Les flux migratoires y sont plus limités et réduits en proportion de sa population (0,4 %) <sup>11</sup>.

Si l'on peut difficilement mesurer la réalité d'une « crise migratoire », on peut en revanche parler d'une « crise de l'accueil » en France avec un mouvement de précarisation des conditions d'accueil des étrangers « sans-papiers » (voir encadré ci-dessous) et plus généralement des personnes étrangères puisque le Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile est largement sous-dimensionné par rapport aux besoins réels. Si des efforts d'ouverture de places ont été progressivement réalisés, ils n'ont jamais atteint le niveau des besoins puisqu'aujourd'hui seul un demandeur d'asile sur deux est hébergé<sup>12</sup>.

*« Le constat qu'on fait c'est qu'il y a une réelle volonté politique de mal accueillir pour dissuader les gens de venir. C'est la théorie du fameux appel d'air. Actuellement, de nombreux exilés doivent passer par la rue avant de prétendre à un hébergement. Tout cela est relativement bien organisé avec un message très clair : ne venez pas. »*

**Directeur bénévole à Utopia 56**

L'accès au logement est au cœur des problématiques de l'accueil des étrangers alors même que le droit au logement est reconnu dans divers textes internationaux (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, Charte européenne des droits fondamentaux...), et qu'il a en France valeur constitutionnelle.

<sup>10</sup> Une estimation imparfaite et a minima du nombre de personnes « sans-papiers » s'élève environ à 600 000 ou 700 000 personnes si l'on considère que seulement une personne « sans-papiers » sur deux éligible à l'AME en bénéficie d'après une étude de l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes).

<sup>11</sup> Les chiffres clés de l'immigration, ministère de l'Intérieur, 2019.

<sup>12</sup> Voir le tableau de bord du Rapport mal-logement 2021 de la Fondation Abbé Pierre.

## LA PRÉCARISATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL DES "SANS-PAPIERS" EN FRANCE.

Sans prétendre retracer l'histoire des politiques migratoires en France, plusieurs évolutions dans les dernières décennies tendent à renforcer la précarité des conditions de vie des personnes dites en situation administrative irrégulière. On peut citer par exemple :

- **Les restrictions dans l'accès aux soins** avec notamment la « loi Pasqua » du 24 août 1993 qui met fin à l'affiliation au régime général de la sécurité sociale pour les personnes "sans-papiers" et crée l'Aide Médicale d'État<sup>13</sup>. D'un système assurantiel et universaliste, on passe à un système assistanciel fondé sur une logique d'aide « humanitaire » et niant la force de travail des personnes "sans-papiers"<sup>14</sup>. Les réformes ultérieures ont entériné ce système à deux vitesses, basé sur le droit au séjour, et restreint les conditions d'accès à l'AME (présence ininterrompue de trois mois sur le territoire, suppression de l'admission immédiate...).

- **Les freins à l'emploi** depuis le décret du 11 mai 2007<sup>15</sup> qui instaure la vérification en préfecture du titre de séjour présenté par un étranger pour toute nouvelle embauche. Et ce, quand bien même le fait de travailler est reconnu comme un motif de régularisation depuis 2012<sup>16</sup>. D'après le chercheur Daniel Veron, « cette nouvelle disposition a entraîné une vague de licenciements de travailleurs "sans-papiers" et, de manière générale, grandement compliqué leur accès au marché du travail. Ces derniers se tournent alors vers les syndicats et on découvre alors que les "sans-papiers" sont intégrés au monde du travail, beaucoup sont en CDI, dans des entreprises qui ont pignon sur rue. Ils construisent nos bâtiments, cuisinent nos plats, nettoient nos bureaux, gardent nos enfants. Ils payent aussi leurs impôts et cotisent à toutes les caisses d'assurance sociale<sup>17</sup>. »

- **Les critères de plus en plus restrictifs pour l'obtention d'un droit au séjour**, constatés notamment pour les titres de séjour de plein droit pour les parents d'enfants

<sup>13</sup> Des exceptions existent toutefois. Voir <https://www.gisti.org/doc/publications/2004/sans-papiers/maladie.html>.

<sup>14</sup> Adeline Toullier, « Sans-papiers : la fin des soins ? », *Plein droit*, N° 59-60, p.35 à 38, mars 2004.

<sup>15</sup> Décret n° 2007-801 du 11 mai 2007.

<sup>16</sup> Circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission exceptionnelle au séjour des étrangers en situation irrégulière.

<sup>17</sup> Daniel Veron, « Cartographie de la frontière et topographie clandestine », *Hommes & Migrations*, N°1304, pages 19 à 25, 2013.

français, conditionnés depuis 2019 à des preuves de participation du parent français à l'éducation des enfants. D'autres exigences abusives de la part des préfectures sont relevées telles que le refus de titre de séjour en absence de domicile stable ou absence de passeport<sup>18</sup>.

- **L'allongement des délais d'instruction en préfecture, les freins dans la réalisation des dossiers et la dématérialisation des démarches** contraignent certaines personnes à attendre plusieurs années d'attente. Selon la Cimade, « les difficultés pour accomplir les démarches sont aussi sérieuses que les restrictions des critères de droit au séjour. En cause, les baisses de moyens qui dégradent les conditions de travail du service public et la médiocrité de l'accès aux droits pour ses usagers, notamment les plus précaires<sup>19</sup> ». En cause aussi la dématérialisation des prises de rendez-vous en préfecture et l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous pendant plusieurs mois sur certains territoires.

« On doit se connecter tous les jours pendant trois ou six mois pour trouver un rendez-vous. On doit faire des captures d'écran pour prouver qu'il n'y pas de rendez-vous disponible et ensuite l'avocat pourra saisir le tribunal administratif et ordonner à la préfecture de nous donner un rendez-vous. » **Félix, membre du collectif des sans-papiers du 20e arrondissement de Paris**

Anne Gosselin, Annabel Desgrées du Loû et Julie Pannetier, chercheuses en santé publique, ont montré que le délai moyen d'obtention d'un titre de séjour d'un an s'est fortement allongé pour les hommes venant d'Afrique subsaharienne : d'une moyenne de quatre ans en 1996 à six ans en 2011 (et de quatre ans pour les femmes)<sup>20</sup>.

- **La délivrance quasi systématique d'une Obligation de quitter le territoire français (OQTF)** en cas de refus d'une demande de titre de séjour, accompagnée de plus en plus d'une Interdiction de retour sur le ter-

<sup>18</sup> Par une décision du 19 juillet 2021, le tribunal administratif de Mayotte est venu suspendre la décision du Préfet de Mayotte imposant la production systématique d'un passeport en cours de validité pour l'enregistrement d'une demande de titre de séjour.

<sup>19</sup> <https://www.lacimade.org/nos-actions/droit-au-sejour/>, consulté en septembre 2021.

<sup>20</sup> Anne Gosselin, Annabel Desgrées du Loû et Julie Pannetier, *Les migrants subsahariens face à la précarité résidentielle et administrative à l'arrivée en France : l'enquête ANRS Parcours*, Université Bourgogne, 2015.

ritoire français (IRTF)<sup>21</sup> pour plusieurs années, rend de plus en plus risquées les démarches. Ces mesures empêchent durablement les personnes de solliciter à nouveau une admission au séjour, même si leur situation personnelle a évolué et qu'elles remplissent pleinement les critères de régularisation.

- **L'instabilité accrue du droit au séjour pour les demandeurs d'asile** depuis la « Loi asile et immigration » de 2018 : désormais, les personnes déboutées en première instance du droit d'asile peuvent perdre leur droit au séjour dès le refus de l'OFPRA, alors même qu'elles ont engagé un recours contre cette décision auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

- **Le règlement de Dublin** détermine l'État responsable d'une demande d'asile, le plus souvent celui ayant accueilli en premier le demandeur à son arrivée dans l'Union Européenne. La France peut décider de ne pas traiter la demande d'asile et renvoyer le demandeur dans un autre État. Si cet État donne son accord, le demandeur doit se présenter aux autorités françaises pour procéder à son transfert, faute de quoi il pourra être considéré comme « en fuite » et ce pendant une durée allant jusqu'à 18 mois à partir du dépôt de la demande d'asile. Pendant cette période, la personne n'a pas accès aux conditions matérielles d'accueil propres aux demandeurs d'asile. Après 18 mois, elle peut alors demander l'asile en France. Cette disposition conduit les personnes qui veulent rester en France à l'errance et les place en situation dite irrégulière quand bien même elles relèvent de la protection internationale. « *Les victimes de ce système se retrouvent souvent à la rue, sans aucune aide financière ni droit au séjour [...]. Ils n'ont d'autre choix que d'attendre cachés et de subvenir seuls à leurs besoins, plongeant dans une marginalité sociale qui les transforme en sans-papiers [...]. L'attente dure dix-huit mois, délai au-delà duquel le règlement Dublin prévoit que la France doit les prendre en charge. Un second parcours du combattant commence alors pour parvenir à faire enregistrer leur demande d'asile, avec le risque de la voir rejeter au motif que les craintes qui sont alléguées ne sont plus actuelles...* »<sup>22</sup>

<sup>21</sup> L'interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) est une décision prise par le préfet associée à l'obligation de quitter la France (OQTF). Contrairement à l'OQTF, l'IRTF reste opposable sans limite dans le temps à la personne si celle-ci n'a pas quitté le territoire de l'Union européenne.

<sup>22</sup> Caroline Maillary, « Traque, expulsion, abandon ? : parcours de dublinés », « *Que sont les « sans-papiers » devenus ?* », *Plein droit*, N°119, décembre 2018.

## OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Cette publication vise à éclairer et sensibiliser les citoyens sur la réalité des conditions de vie et de mal-logement des personnes en situation administrative complexe en France, mais également à souligner les pistes d'actions existantes qui mériteraient d'être plus largement soutenues par les pouvoirs publics.

La construction de ce rapport s'est appuyée sur des entretiens réalisés entre 2017 et 2021 auprès de personnes en situation administrative précaire ou l'ayant été, d'acteurs institutionnels, d'associations spécialisées dans la défense des droits des étrangers et de citoyens engagés aux côtés de ces personnes. Ce rapport s'appuie également sur des travaux de chercheurs en sciences sociales afin d'éclairer l'analyse historique et sociologique de la question migratoire en France.

Les exemples qui illustrent ce rapport sont majoritairement issus de France métropolitaine, mais il est important de rappeler que la situation en Outre-mer est encore plus critique concernant le mal-logement des personnes sans droit au séjour.

Le rapport se conclut avec une série de propositions de la Fondation Abbé Pierre pour améliorer la prise en charge de ces personnes dont la situation administrative complexifie l'accès direct au logement de droit commun.

## L'IMPACT DE L'INSTABILITÉ DU STATUT ADMINISTRATIF SUR LES PARCOURS RÉSIDENTIELS ET LES CONDITIONS DE VIE

Les facteurs qui influent sur les trajectoires résidentielles des personnes "sans-papiers" sont divers. Ces trajectoires ont toutefois comme trait commun leur non-linéarité et se caractérisent souvent par une succession de situations de mal-logement (rue, hébergement d'urgence, hébergement chez un tiers, squat, sous-location...) faute d'accès à un logement personnel.

### LES PERSPECTIVES LIMITÉES D'ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT

La condition de régularité du séjour pour l'accès au logement social exclut les personnes "sans-papiers" d'un pan entier du parc de logements abordables, les obligeant à se reporter sur un marché locatif privé coûteux et sélectif ou vers d'autres solutions plus précaires (de la rue à l'hébergement chez des tiers).

### UN ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL BLOQUÉ PAR LA CONDITION DE RÉGULARITÉ DU SÉJOUR

L'accès à un logement dans le parc social est conditionné à la régularité et à la permanence du séjour du demandeur et des autres membres du foyer depuis 1986, condition posée par simple décret<sup>23</sup>. Pour les étrangers hors UE, seul un titre de séjour en cours de validité ou un récépissé de renouvellement de titre de séjour est accepté. Un récépissé de première demande de titre de séjour n'est pas valable.

Cette disposition conduit souvent le demandeur dit en situation régulière à dissimuler les membres du foyer en situation dite irrégulière, avec les conséquences que cela peut avoir en matière de suroccupation.

Elle s'oppose également aux requérants DALO (Droit au logement opposable)<sup>24</sup>. Ainsi, toute personne ou famille en attente de régularisation ne pourra pas accéder au logement social, ni déposer un recours DALO, même lorsque le foyer dispose de ressources suffisantes pour assurer le paiement du loyer et des charges.

De plus, depuis 2010, la sous-location dans le parc social, à titre temporaire, n'est réglementairement plus possible pour les personnes qui ne remplissent pas les conditions de séjour.

Il est important de rappeler que l'article R. 441-3 du CCH prévoit qu'une commission d'attribution peut prendre la décision d'attribuer un logement social « *sous condition suspensive, lorsqu'une pièce justificative, relevant de la liste limitative mentionnée à l'article R. 441-2-4-1, est manquante au moment de l'examen de la demande par la commission d'attribution ; ce type de décision emporte l'obligation pour le bailleur de signer un bail avec l'attributaire sur le logement objet de l'attribution si la fourniture de la pièce dans le délai fixé par la décision d'attribution ne remet pas en cause le respect des conditions d'accès à un logement social du candidat* ».

<sup>23</sup> Article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation et article 2 de l'arrêté du 29 mai 2019 fixant la liste des titres de séjour.

<sup>24</sup> CE, 26 novembre 2012 (n°352420).

## LE CERCLE VICIEUX D'UN REGROUPEMENT FAMILIAL IMPOSSIBLE DANS LE PARC SOCIAL

Marius vit seul dans un T2 du parc social francilien depuis 2018, en situation régulière et salarié en CDI. Il souhaite faire venir en France ses trois filles mineures restées au pays, abandonnées par leur mère et hébergées par des tantes dans des conditions qui ne permettent pas leur sécurité, les filles ayant subi des agressions sexuelles.

La demande de regroupement familial a été rejetée par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration OFII car les conditions de logement ne permettent pas d'accueillir les trois filles dans un T2. **Marius doit ainsi justifier à la date d'arrivée de sa famille en France d'un logement « considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique » pour obtenir le regroupement familial<sup>25</sup>.** Toutefois, pour obtenir une mutation dans un logement social plus grand, il doit pouvoir justifier de la régularité du séjour pour ses trois filles. « *On est dans une impasse* », dit la conseillère en économie sociale et familiale du bailleur qui accompagne Marius.

Il envoie de l'argent pour subvenir aux besoins de ses filles et va régulièrement les voir. Ces frais déstabilisent fortement son budget jusqu'au paiement de son loyer, l'exposant à une procédure d'expulsion locative. « *La seule solution serait que Monsieur rende son logement social et aille dans le privé pour trouver un logement plus grand, mais financièrement il ne peut pas. Il n'arrive déjà pas à payer le loyer courant de son logement dans le parc social (...), tant qu'on n'aura pas trouvé de solutions pour faire venir ses filles, on ne s'en sortira pas. La situation ne sera pas stabilisée.* »

Alors que Marius aurait besoin d'un logement social plus grand, qu'il pourrait assumer financièrement, il risque désormais de perdre son petit logement et de se retrouver sans rien.

Une réponse ministérielle n° 31194 du 24 janvier 2002 prévoit cependant qu'« *en vertu du principe de la hiérarchie des normes, la loi prévaut sur les textes réglementaires. Il n'appartient donc pas à un organisme d'HLM., en application de l'article R. 441-1 du code précité, de conditionner*

<sup>25</sup> L. 434-7 de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

*l'attribution d'un logement à l'obtention de titres de séjour réguliers par les autres membres de la famille. Cela aboutirait, en pratique, à empêcher l'exercice du droit au regroupement familial reconnu par la loi. La condition de séjour régulier posée par l'article R. 441-1 du CCH doit être vérifiée au regard de la situation du demandeur uniquement. Pour ce qui concerne les autres membres de sa famille, le simple récépissé de demande de regroupement familial devrait suffire pour l'attribution du logement. Il serait néanmoins possible, lors de l'attribution du logement, de subordonner la signature du bail à la vérification ultérieure de la venue physique des membres de la famille, de façon à s'assurer de la bonne adéquation du logement attribué aux besoins familiaux allégués »<sup>26</sup>.*

Il faut relever que l'article R. 434-5 du CCH prévoit qu'est considéré comme normal un logement décent qui présente une superficie habitable totale au moins égale à 22 m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant ou deux personnes en zone A bis et A, 24 m<sup>2</sup> en zone B1 et B2, 28 m<sup>2</sup> en zone C<sup>27</sup>. Ces exigences vont manifestement bien au-delà du critère de décence et de la CAF en matière d'APL<sup>28</sup>, normes auxquelles se réfèrent les pouvoirs publics lorsqu'ils attribuent un logement social, avant ou après un recours DALO.

Enfin, jusqu'en 1999, l'article R. 441-3 du code de la construction et de l'habitation prévoyait que les attributions étaient prononcées, par chaque organisme HLM, « *en fonction tant des besoins que de l'ensemble des ressources des demandeurs à la recherche d'un logement en vue notamment : [...]* c) *De rapprocher ou regrouper les membres d'une même famille, et notamment de rendre possible un regroupement familial (...).* »

**Ce recul historique nous rappelle que les attributions de logements sociaux étaient initialement pensées pour faciliter le regroupement familial et non lui faire obstacle.**

<sup>26</sup> Voir aussi Gisti, *Le regroupement familial et l'accès au logement social*, Fiche pratique, Droits communs, mai 2016.

<sup>27</sup> Cette superficie est augmentée de 10 m<sup>2</sup> par personne jusqu'à huit personnes et de 5 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire au-delà de huit personnes.

<sup>28</sup> Le critère de décence et de la CAF est de 16 m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant ou deux personnes et de 9 m<sup>2</sup> supplémentaire par personne dans la limite de 70 m<sup>2</sup> pour huit personnes et plus.

## HABITANT EN FRANCE DEPUIS VINGT ANS AVEC DES PAPIERS, MARC ET LÉNA NE PEUVENT PAS ACCEPTER UNE PROPOSITION DE LOGEMENT FAUTE DE POUVOIR RENOUVELER À TEMPS LE TITRE DE SÉJOUR DE MARC EN PRÉFECTURE

Marc et Léna sont d'origine indienne et vivent en France depuis 2002. Les deux concubins travaillent, Marc dans la restauration, Léna garde des enfants. Ils disposent chacun d'une carte de séjour pluriannuelle qu'ils doivent faire renouveler. Ils habitent depuis sept ans dans un local aménagé situé dans le parking de l'immeuble de la propriétaire. Suite à des dégâts des eaux dans le local, ils demandent à la propriétaire d'engager des travaux qu'elle refuse de faire. Le couple contacte le Service Technique de l'Habitat de la ville pour faire un signalement d'insalubrité et arrête de payer son loyer.

Au même moment, la propriétaire fait une demande de congé pour reprise de son logement et lance une procédure d'expulsion à leur encontre pour dette de loyer.

Par la suite, en décembre 2018, un arrêté préfectoral déclarant le local impropre par nature à l'habitation est pris. L'ordonnance prononçant l'expulsion est rendue en avril 2019 par défaut car le couple ne s'est pas présenté à l'audience pour se défendre, n'ayant pas eu connaissance de cette audience puisqu'ils partagent la même boîte aux lettres que la propriétaire.

En mars de 2021, le couple est reconnu prioritaire DALO en raison du risque d'expulsion imminent qui pèse sur eux.

En effet, suite au jugement rendu en avril 2019 ordonnant leur expulsion, un concours de la force publique a été accordé à compter du 1er juin. Le concours sera retiré suite à un échange avec la préfecture qui tient compte de la situation.

**Une proposition de logement social leur est faite en septembre 2021 mais ils ne peuvent pas l'accepter en raison de la situation administrative de Marc.**

En effet, son titre de séjour a expiré en septembre 2020. A cause de la crise sanitaire, de la fermeture des préfectures et de la dématérialisation des rendez-vous, Marc ne parvenait pas à obtenir un rendez-vous pour renouveler son titre de séjour. Quand il finit par obtenir un premier rendez-vous, la préfecture lui signale un document manquant qui reporte le renouvellement de son titre, jusqu'au prochain rendez-vous un mois plus tard. Lors de ce deuxième rendez-vous, la préfecture lui signale qu'il manque encore un document, et lui donne un troisième rendez-vous deux mois après. Marc est accompagné d'un avocat pour faire son dossier de régularisation. En attendant ce titre de séjour et une nouvelle proposition de logement, Marc et Léna demeurent dans ce local.

## TANIA, CONTRAINTE DE RESTER DANS UN FOYER POUR FEMMES PENDANT SIX ANS FAUTE DE POUVOIR ACCÉDER À UN LOGEMENT SOCIAL OU PRIVÉ

Tania est arrivée en France depuis l'Algérie avec ses parents lorsqu'elle était encore bébé. Elle a grandi et fait sa scolarité en France avant de retourner en Algérie pour un mariage forcé à l'âge de douze ans. Elle revient en France en 2013 avec ses deux enfants, pour rejoindre sa mère.

Aujourd'hui, après huit ans de résidence en France, elle n'a toujours pas obtenu de régularisation. Tania travaille dans une agence d'auxiliaires de vie, d'abord en CDD puis en CDI et gagne entre 600 et 1 000 euros par mois. Elle entame une troisième procédure de régularisation pour ses papiers.

D'abord hébergée chez sa famille, elle a ensuite été orientée vers un foyer pour femmes.

*« Ça fait six ans que je suis dans ce foyer, que je vis en collectif. On est deux femmes par chambre, la vie en collectif je n'en peux plus, j'ai envie d'être toute seule maintenant. J'ai 59 ans, je suis fatiguée de cette vie, le règlement intérieur du foyer est infantilisant, j'ai envie de me reposer quand je rentre du travail, j'ai envie d'éteindre la lumière le soir quand je veux et d'avoir une clé pour fermer ma porte. »*

Tania a tenté de trouver à se loger dans le parc privé mais l'exigence d'un salaire à hauteur de trois fois le loyer, en plus de la caution, de l'assurance et d'un garant, ont rendu la recherche impossible.

Elle a également essayé un refus auprès des acteurs de l'intermédiation locative :

*« J'ai fait une demande de studio géré par une association, mais on m'a répondu que je n'étais pas autonome. Je travaille, j'accompagne les personnes dans leur fin de vie, comment ça je ne suis pas autonome ? On m'a répondu que je n'avais pas les papiers. Mais je n'ai que ça des papiers que je me trimballe partout depuis des années, j'ai des classeurs entiers remplis de papiers pour tout justifier ! »*



## DE MULTIPLES BLOCAGES DANS L'ACCÈS AU PARC LOCATIF PRIVÉ

Si le coût des loyers, notamment dans les zones en déficit de logement, constitue un véritable frein à l'accès au logement dans le parc privé pour l'ensemble des ménages à faibles ressources, les personnes « sans-papiers » sont d'autant plus pénalisées qu'elles ne peuvent prétendre aux aides au logement, ni aux dispositifs de garantie ou aux aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

À titre d'exemple, la Garantie VISALE mise en place par Action Logement est réservée aux personnes titulaires d'un droit au séjour avec autorisation de travail.

De plus, alors même que la régularité du séjour n'est pas une condition pour la signature d'un bail locatif privé, des propriétaires bailleurs ou des agences immobilières exigent un justificatif de droit au séjour en plus d'un document d'identité.

### EXTRAIT DU GUIDE : « LOUER SANS DISCRIMINER » DU DÉFENSEUR DES DROITS<sup>29</sup>

« Aucun texte n'imposant la régularité du séjour pour l'accès à la location d'un logement privé, la mission de la/du professionnel.le [ou du propriétaire] est donc uniquement de s'assurer de l'identité de la/du candidat.e, et non de vérifier la régularité du séjour des candidats étrangers. La carte d'identité ou un passeport en cours de validité, documents le plus couramment détenus, suffisant à justifier de l'identité de la/ du candidat.e, quelle que soit sa nationalité, exiger la production d'un titre de séjour n'est justifié que si la/le candidat.e étranger.ère ne fournit aucun des autres documents d'identité mentionnés<sup>30</sup>. Ainsi, des pratiques qui conduiraient à refuser la location en l'absence de présentation d'un titre de séjour indûment exigé, conduiraient à conditionner la location à un contrôle et des vérifications supplémentaires, du seul fait de la nationalité des candidat.e.s concerné.e.s et caractériseraient donc une discrimination fondée sur la nationalité. En outre, louer à une personne en situation irrégulière ne caractérise pas en soi un délit d'aide au séjour irrégulier. »

<sup>29</sup> Le Défenseur des Droits, *Guide - Louer sans discriminer*, mars 2017

<sup>30</sup> Voir le décret n° 2015-1437 du 5 novembre 2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat.

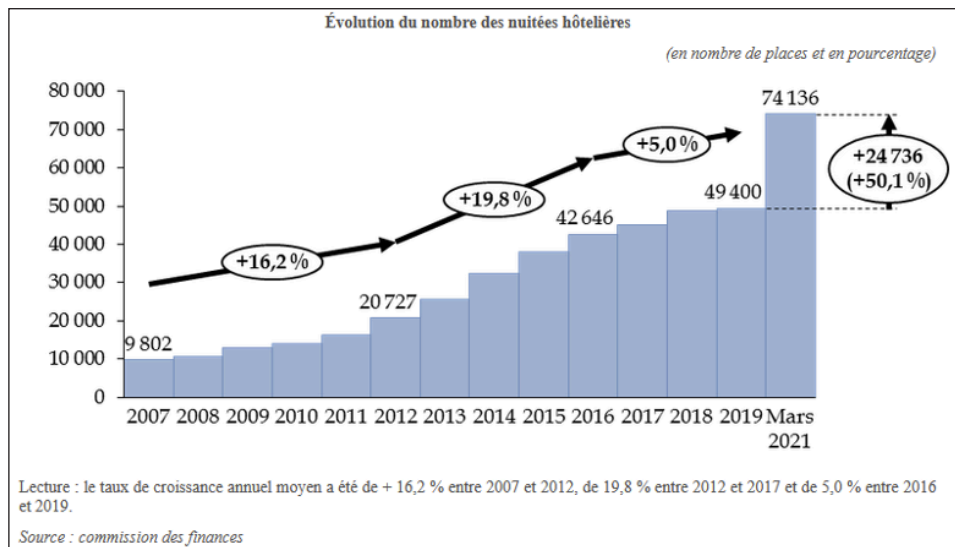
## L'HÉBERGEMENT D'URGENCE : SEULE RÉPONSE INSTITUTIONNELLE POUR LES PERSONNES "SANS-PAPIERS"

Privées d'accès au logement de droit commun, téléphoner au 115 est pour beaucoup la seule solution proposée aux personnes dites en situation administrative irrégulière. Or, la prise en charge institutionnelle dans les dispositifs d'hébergement est de plus en plus restrictive et inadaptée aux besoins des personnes et des familles. Pensées comme une réponse à l'urgence, ces solutions d'hébergement le plus souvent en hôtel, s'éternisent faute d'évolution de la situation administrative et maintiennent les personnes dans une précarité résidentielle et sociale incompatible avec des démarches d'insertion. Sachant que cette simple mise à l'abri n'est pas accessible à tous ceux qui la sollicitent en raison de la saturation du dispositif, le principe d'inconditionnalité de l'hébergement se trouve remis en question.

## LA MISE À L'ABRI EN HÔTEL, DES CONDITIONS SOUVENT DÉPLORABLES QUI PEUVENT S'ÉTERNISER

Le recours aux nuitées hôtelières est devenu l'une des principales modalités d'hébergement d'urgence des personnes sans-abris en France (plus de 75 000 places en mars 2021<sup>31</sup>), là où elle ne devait être qu'une variable d'ajustement pour répondre à des situations d'urgence. Le nombre de places a explosé, sans que les autorités compétentes ne soient toujours en mesure de pouvoir vérifier les conditions de sécurité et de salubrité des lieux. Un système coûteux qui porte atteinte à la dignité des personnes déjà fragilisées par leur précarité.

<sup>31</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la politique d'hébergement d'urgence, par M. Philippe Dallier, sénateur, mai 2021.



L'enquête ENFAMS réalisée par le Samu social de Paris<sup>32</sup> a souligné les conséquences négatives sur les conditions de vie des familles à l'hôtel : difficultés accrues pour accéder à l'emploi, faible scolarisation des enfants, décrochage, conditions d'hygiène déplorables, insécurité alimentaire...

Sans cesse contraintes de déménager, ce mode d'hébergement ne permet pas aux familles de se stabiliser.

Alors que le Code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit le principe de continuité de l'hébergement<sup>33</sup>, celui-ci est rarement respecté et les personnes hébergées sont parfois remises à la rue au bout de quelques nuits, au nom d'un impératif de « turn-over » dans un contexte de sous-dimensionnement du nombre de places par rapport aux besoins.

« De 2017 à 2020, on a été hébergé dans une dizaine d'hôtels, chaque année on est expulsé. Depuis 2020, c'est grâce au COVID qu'on n'a pas été expulsé. Malgré tout on vit avec la peur. Mes enfants sont traumatisés, ma fille a peur des vacances d'été parce qu'elle sait que c'est synonyme d'expulsion. » **Couple algérien avec leurs trois enfants**

32 Observatoire du Samu Social de Paris, *Rapport d'enquête ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France*, octobre 2014.  
 33 Article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

« L'hébergement d'urgence n'est pas pensé pour répondre aux besoins des familles avec des mineurs. On nous propose des foyers pour la mère et les enfants, impliquant une séparation avec le père. C'est logiquement refusé. » **Association ACINA (Association d'Accueil, Coopération, Insertion pour les Nouveaux Arrivants)**

La gestion départementale de ce mode d'hébergement conduit parfois à des situations aberrantes : des familles hébergées à l'hôtel sur un département mais relevant initialement d'un autre 115 départemental, se voient refuser l'accès aux services sociaux du territoire où elles résident. Ce qui fait dire à la sociologue Candy Jangal que « la stabilisation résidentielle ne règle pas la vulnérabilité résidentielle »<sup>34</sup>.

Ces conditions de vie déplorables liées à l'hébergement d'urgence ne sont pas spécifiques aux personnes « sans-papiers » mais, celles-ci se voyant refuser l'accès aux dispositifs plus pérennes, elles y sont particulièrement représentées parmi les hébergés de longue durée à l'hôtel. En 2014, l'enquête ENFAMS du Samu Social de Paris recense 46 % de familles « sans-papiers » dans les hôtels.

34 Candy Jangal, « Familles sans logement et recours aux soins en Ile-de-France : contraintes, ancrages et pratiques », thèse de doctorat sous la direction d'Anne Peggy Hellequin, septembre 2018.

## LE QUOTIDIEN DE MAYA, 11 ANS, HÉBERGÉE À L'HÔTEL AVEC SES PARENTS ET SES FRÈRES ET SŒURS

La famille est arrivée en février 2019 en France depuis le Congo Kinshasa. Le couple et ses trois enfants ont déposé une demande d'asile mais leur demande a été rejetée. N'étant plus pris en charge par le dispositif d'hébergement réservé aux demandeurs d'asile, ils ont appelé le 115 et se sont retrouvés dans cette chambre d'hôtel.

« On habitait dans un hôtel, c'était un peu dur parce qu'il y avait des punaises de lit, des cafards, beaucoup de coupures de courant. On y est restés pendant un an puis ils nous ont déplacé dans un autre hôtel. C'était un peu dur pour revenir à l'école, mais le directeur a appelé et il a insisté pour qu'on revienne à l'école. L'hôtel est à Muret à 30 km de Toulouse, ça fait trois mois qu'on y est, on se réveille à 6h du matin pour prendre le bus, on arrive à l'école à 9h ou 9h30 alors que l'école commence à 8h30. J'ai peur d'arriver en retard quand je rentrerai au collège, parce qu'ils vont le marquer dans mon bulletin scolaire si je suis en retard. Parfois en classe je dors parce que je me suis réveillée à 6h du matin.

À l'hôtel, il n'y a pas d'espace pour faire les devoirs alors on travaille dans le lit. Mais ma sœur saute sur le lit parfois, elle a cinq ans. Il n'y a pas trop de lumière et avec mes yeux qui ne vont pas très bien ce n'est pas facile.

On a fait une demande pour changer d'hôtel, ils nous ont dit d'attendre le mois de mai mais ça fait deux mois et on n'a toujours pas de réponse. On a deux pièces. On dort avec mes sœurs au même endroit où on cuisine. Mon frère dort avec mes parents dans l'autre pièce. Je n'ose pas trop dire où je vis quand les copines demandent de venir à la maison. Mon père fait du bénévolat à l'épicerie solidaire, avant il était électricien et ma mère était couturière.

*Il nous accompagne à l'école et il reste là pour attendre la fin de l'école, s'il rentre à l'hôtel il sera en retard.*

*J'aimerais que mes parents aient des papiers, qu'on ait une maison et que je puisse faire des études, j'aimerais bien être avocate pour aider les gens à avoir des papiers. »*

### DIABATÉ, PÈRE DE MAYA : « ON ATTEND, COINCÉS DANS CET HÔTEL INSALUBRE »

« On vit seulement pour survivre, l'État paye 60 euros par jour pour des hôtels plein de cafards, c'est du gaspillage. J'ai fait une demande à la CNDA [Cour Nationale du Droit d'Asile] qui a accepté d'examiner le dossier de la petite, on ne sait pas si on va nous appeler, ça fait déjà une année écoulée sans réponse alors on attend, coincés dans cet hôtel insalubre.

Je suis venu ici pour protéger mes enfants, ils voulaient brûler ma fille parce qu'ils la considéraient comme une sorcière, c'est des choses qui arrivent encore dans notre pays. Dans l'idéal, j'aimerais un logement qui soit près de l'école pour faciliter les transports.

J'ai juste envie d'avoir un papier pour travailler. Les enfants grandissent, sans l'argent, je ne sais pas comment faire pour trouver un logement. La semaine dernière c'était le carnaval de l'école, je n'avais rien pour la petite, la maman d'une copine a acheté un déguisement à notre fille pour lui permettre de participer au carnaval. Mais la rentrée scolaire approche, comment on va faire ? »

## MARIA, 39 ANS, À L'HÔTEL DEPUIS QUATRE ANS AVEC SA FILLE <sup>33</sup>

Maria a quitté le Cameroun pour la France il y a sept ans. À son arrivée, elle a d'abord été hébergée par un membre de sa famille. Lorsqu'elle a fait venir sa fille qui était restée au pays, la cohabitation n'était plus possible et elle a été obligée d'appeler le 115.

*« C'est ma quatrième année dans cet hôtel avec ma fille de 16 ans. C'est un studio pour étudiant avec un lit, il prend toute la place donc moi je dors sur un matelas par terre. Vivre avec une adolescente dans un petit studio ce n'est pas facile, surtout pendant le confinement. Quand elle était en ligne avec un professeur je devais aller aux toilettes ou ne plus faire aucun bruit. Moi j'aimerais qu'on ait chacun son espace. »*

*« Là l'hôtelier m'a dit que je devais changer de chambre, j'ai dû tout déménager hier, je n'avais pas le choix comme je suis en hébergement d'urgence. J'en ai marre. »*

Après trois ans de scolarisation de sa fille, Maria a fait une demande de régularisation dans le cadre de la circulaire Valls.

*« J'ai eu plein de soucis pour prendre un rendez-vous en ligne à la préfecture, mon assistante sociale a dû intervenir pour m'en trouver un. J'ai eu mon récépissé en novembre pour six mois mais il a été prolongé de six autres mois à cause du confinement. Je ne comprends pas pourquoi avec ce récépissé je n'ai pas l'autorisation de travailler. »*

En attendant son titre de séjour, Maria travaille au noir comme auxiliaire de vie.

*« J'ai toujours travaillé au black, je me suis toujours débrouillée. Mes revenus ont chuté depuis le confinement, mon assistante sociale m'a fait une demande d'aide financière de 200 euros et ils nous ont distribué des chèques services à l'hôtel, trois ou quatre fois. »*

Elle a fait une demande de logement social avec son récépissé mais sa demande est bloquée car elle n'a pas de titre de séjour ni de revenus officiellement déclarés.

*« Alors que j'ai des fiches de paie, je gagne entre 700 et 1 000 euros par mois, mais sans les papiers ça me bloque. J'ai même envoyé à la préfecture la promesse d'embauche de mon patron, je n'ai rien reçu... Si j'avais les papiers je ne serais plus dans cet hôtel, j'ai le boulot qui m'attend. »*

<sup>33</sup> Témoignage recueilli dans le cadre du Rapport sur l'état du mal-logement 2021 de la Fondation Abbé Pierre.

## UNE MISE À L'ABRI SANS ACCÈS AUX DROITS

Légalement, l'accès à l'hébergement d'insertion (CHRS) n'est pas conditionné à la régularité du séjour<sup>36</sup>. Toutefois, dans la pratique, les personnes en situation administrative précaire sont très peu orientées vers ces dispositifs faute de perspective de sortie vers le logement et l'emploi et restent bloquées dans des hébergements d'urgence, la plupart du temps des hôtels sans accompagnement social.

« Du fait d'un financement parfois significativement plus faible que les CHRS, certaines structures d'hébergement d'urgence peuvent difficilement proposer un accompagnement social adapté ou un accompagnement à la régularisation pour les personnes en situation administrative précaire. »<sup>37</sup> **Chargé de mission à la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)**

Les acteurs de l'hébergement sont soumis à des objectifs étatiques de taux de sortie vers le logement qui restreignent de fait les possibilités d'accueillir des ménages sans droit au séjour.

« Les structures d'hébergement sont confrontées à des injonctions contradictoires entre un cadre juridique qui est censé garantir l'accueil et des contraintes budgétaires assorties d'objectifs de performance définis, comme le taux d'accès au logement, qui ne dépendent pas uniquement de l'accompagnement proposé mais aussi de facteurs exogènes, comme par exemple la construction de logements abordables. » **Chargé de mission à la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)**

Dans une note à destination des CHRS, la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) souligne que : « L'inscription d'indicateurs risque de pousser à une sélection accrue des publics et à privilégier dans l'accueil en CHRS les publics les plus autonomes et les plus proches du logement au détriment des personnes qui ont besoin d'un accompagnement dense et global ou qui ne disposent pas de ressources pour sortir rapidement vers le logement (notamment les personnes de moins de 25 ans ou les personnes n'ayant pas accès aux minimas sociaux). »<sup>38</sup>

36 Article L. 111-2 du code de l'action sociale et des familles.

37 Il faut noter que certains centres d'hébergement d'urgence sont mieux financés que des CHRS, même si cela est de plus en plus rare.

38 Fédération des Acteurs de la Solidarité, Négociation d'un CPOM CHRS : décryptage de l'arrêté du 25 octobre 2019.

La stratégie nationale du Logement d'Abord fait craindre aux acteurs du secteur AHI (Accueil Hébergement Insertion) l'accélération d'une tendance à la réduction des moyens de l'hébergement d'insertion pour privilégier l'accès au logement de droit commun, excluant toujours plus les personnes en situation administrative précaire. En parallèle, les places d'hébergement d'urgence sans accompagnement social prolifèrent. Certains y voient une forte fragilisation de l'hébergement d'insertion sans que le Logement d'abord n'apporte encore quantitativement suffisamment de logements et alors que l'hébergement d'urgence n'offre que des solutions qualitativement médiocres, que ce soit l'accueil à l'hôtel ou l'accompagnement minimaliste dispensé, quand il existe.

« On constate que les personnes non immédiatement éligibles au logement, majoritairement des personnes "sans-papiers" mais pas exclusivement, sont de plus en plus souvent orientées vers des dispositifs dont les prix de journée sont de plus en plus faibles, avec parfois une limitation des durées de séjour proposées. » **Chargé de mission à la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)**

Le rapport du sénateur Philippe Dallier sur la politique d'hébergement d'urgence estime qu'entre 40 et 60 % des personnes accueillies en centre d'hébergement sont dites « à droits incomplets »<sup>39</sup>. L'impossibilité pour elles d'accéder au logement contribue à l'embolisation du dispositif d'hébergement.

## L'HÉBERGEMENT INCONDITIONNEL REMIS EN CAUSE

« La première phrase qu'un étranger apprend quand il arrive en France c'est : « il n'y a pas de place ». » **Elina, femme tchéchène de 41 ans, "sans-papiers" pendant six ans**

Le code de l'action sociale et des familles prévoit que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » (article L. 345-2-2).

39 Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la politique d'hébergement d'urgence, par M. Philippe Dallier, sénateur, mai 2021.

Là encore, aucune condition de régularité de séjour n'est imposée par les textes.

Néanmoins, les dernières années ont vu se développer une jurisprudence défavorable à l'égard des personnes sous OQTF (Obligation de Quitter le Territoire Français) ou déboutées du droit d'asile.

« Les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire en vertu des dispositions de l'article L. 743-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'[ont] pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre de leur départ volontaire »<sup>40</sup>. Cet arrêt prévoit des « circonstances exceptionnelles » en cas de vulnérabilité particulière (enfants en bas âge, risques graves pour la santé de mineurs...). Ainsi, un homme seul sans droit au séjour et sans problème grave de santé aura très peu de chances d'accéder à une mise à l'abri.

Quand bien même le guide de l'association DALO précise qu'« aucune condition de séjour ne peut être exigée si la demande porte sur une place d'hébergement », des commissions de médiation (Comed) refusent des recours DAHO à cause de l'irrégularité du séjour du requérant. À titre d'exemple, la Comed de l'Isère a rejeté plusieurs recours d'hébergement sur les motifs suivant : « garantie d'insertion insuffisante », « pas de titre de séjour ».

« C'est complètement illégal mais peu de juges nous suivent dans nos requêtes. Le juge replace toujours le débat sur le droit au séjour de la personne. Alors que normalement c'est complètement distinct. Le droit à l'hébergement ne doit pas être conditionné au droit au séjour. Et quand bien même on obtient des décisions favorables de la part des juges, la Comed reprend les mêmes décisions par la suite. » **Équipe juridique mobile de Grenoble**

40 Conseil d'État, Section, 13/07/2016, n° 400074.

« Lorsqu'on fait un recours DAHO, les familles sont mises à l'hôtel au bout de deux décisions de justice ; donc elles ont attendu de deux à trois ans pour être mise sur le dispositif d'hébergement d'urgence, alors qu'elles devraient se voir proposer un hébergement adapté. » **Coordinatrice de l'accès aux droits au DAL 31**

Le respect du principe d'inconditionnalité de l'hébergement est en pratique très fluctuant d'un territoire à l'autre, et évolue dans le temps sur un territoire donné en fonction des préfets.

« On observe une grande hétérogénéité selon les territoires. Là où la situation est la plus tendue au regard de la disponibilité de l'hébergement, les premières personnes à être exclues sont souvent les personnes en situation administrative précaire, notamment sous OQTF, alors même que les parcours des personnes ne sont pas linéaires, avec à la fois des difficultés d'accès aux droits qui peuvent accroître la précarité de la situation administrative, ou des changements de circonstances qui peuvent justifier la délivrance d'un titre de séjour. En effet, de nombreuses personnes alternent entre des périodes de régularité et d'irrégularité du séjour, avant que leur situation administrative ne soit stabilisée. » **Chargé de mission à la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)**

« Pour une OQTF active ou un débouté du droit d'asile, le préfet de notre département refuse systématiquement l'hébergement. » **Coordinatrice de l'accès aux droits au DAL 31**

C'est ainsi que fleurissent des directives étatiques, sans fondements juridiques, imposant des conditions administratives pour accéder à l'hébergement, pourtant inconditionnel. Par exemple, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur La Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS) a notifié, en 2017, au SIAO13 et à l'ensemble des CHRS, l'interdiction d'accueillir les personnes en procédure Dublin, sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou sans titre de séjour. Ainsi, à Marseille plus d'une demande d'admission sur deux est refusée par le SIAO au motif de la précarité administrative<sup>41</sup>.

41 Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Provence-Alpes-Côte-D'azur 2021*, N°26.

On peut observer l'exclusion des personnes "sans-papiers" du dispositif d'hébergement d'urgence même sur des territoires peu impactés par la pression sur des demandes d'hébergement. C'est le cas, par exemple, du département de la Loire qui met en concurrence le principe de continuité sur celui de l'inconditionnalité :

*« Jusqu'à il y a peu, l'inconditionnalité de l'accueil n'existait pas dans la Loire.*

*Les places d'hébergement [CHU et CHRS] étaient conditionnées à la régularité du séjour et l'accès à l'hôtel dépendait de critères de vulnérabilité. Tout cela est en train de changer depuis les confinements où on a hébergé plus largement les personnes. Ça a permis de réintroduire la question de l'inconditionnalité au niveau local. Jusqu'à présent, chaque association s'organisait dans son coin, désormais on travaille à consolider un positionnement collectif. La circulaire du 26 mai 2021<sup>42</sup> réaffirme l'impératif d'une « mise à l'abri immédiate et inconditionnelle » et le maintien des places d'hébergement d'urgence jusqu'en mars 2022, tout en travaillant à la sortie de l'hébergement vers le logement. Nous attendons des consignes écrites de l'État et une prise de position claire en lien avec cette circulaire. » Directrice du SIAO 42*

Plusieurs enjeux s'opposent ainsi au respect de l'inconditionnalité de l'hébergement<sup>43</sup> : la gestion de l'insuffisance de places, les objectifs de performance assignés aux opérateurs d'hébergement, la jurisprudence qui tend à conditionner de plus en plus le droit à l'hébergement au droit au séjour et la gestion de l'offre par les SIAO qui appliquent les directives étatiques.

42 Ministère chargé du logement, Instruction relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluri-annuelle de l'offre pour la mise en œuvre du Logement d'abord, 26 mai 2021.

43 Fédération des acteurs de la solidarité et Fondation Abbé Pierre, *Étude sur l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement en Ile-de-France*, octobre 2019.

## LES CENTRES D'HÉBERGEMENT NE SONT PAS DES AUXILIAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

La circulaire « Collomb » du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence a instauré des équipes mobiles en charge d'intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement afin de procéder à une évaluation de la situation des étrangers y résidant. L'objectif de la situation administrative des étrangers étant d'orienter les réfugiés vers un logement pérenne, enregistrer les demandes de ceux qui souhaitent s'engager dans une demande d'asile, mais aussi organiser l'éloignement de ceux qui sont en situation dite irrégulière.

Saisi par de nombreuses associations, le Conseil d'État a refusé la suspension de cette circulaire mais en a encadré les modalités d'application : « les seules informations que les équipes mobiles intervenant dans les centres d'hébergement d'urgence peuvent recueillir sont celles que les personnes hébergées qui acceptent de s'entretenir avec elles souhaitent leur communiquer » (CE, ord., 20 févr. 2018, n° 417207).

Les associations ont également déposé une requête contre l'instruction ministérielle du 4 juillet 2019 « relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) » visant à instaurer la circulation d'informations entre les deux institutions concernant la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale dans le dispositif d'hébergement généraliste.

Le Conseil d'État a rejeté le recours mais là encore a apporté des précisions importantes sur la mise en œuvre de l'instruction : le recensement ne pourra se faire sans l'accord des personnes concernées et des gestionnaires de structures et ne pourra servir à retirer à ces personnes le bénéfice de l'hébergement ni à concourir à l'éloignement du territoire les personnes déboutées de l'asile (CE, 6 nov. 2019, n° 434376).

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) rappelle que l'aide sociale d'urgence<sup>44</sup> vaut « pour toutes les personnes en situation de précarité en ce qu'il y va de leur dignité humaine », y compris « ceux dont la demande d'asile a été rejetée », et refuser une solution d'hébergement d'urgence ne fait pas partie des mesures « absolument nécessaire pour réaliser les objectifs de la politique en matière d'immigration » d'un État<sup>45</sup>.

## UN CONTINUUM DE SOLUTIONS DE REPLI FAUTE DE LOGEMENT

### L'HÉBERGEMENT CHEZ DES TIERS : DANS L'ARBITRAIRE DES RELATIONS INTERPERSONNELLES

Comme le souligne la sociologue Laura Guérin : « Si l'hébergement est pensé comme une étape dans la trajectoire résidentielle, le durcissement des procédures de régularisation et la précarité du monde du travail le transforment en état de fait durable. L'accueil des proches apparaît comme une nécessité afin de ne pas laisser « à la rue » des amis ou des membres de la famille »<sup>46</sup>.

Dans sa thèse<sup>47</sup>, le sociologue Daniel Veron met en avant la « zone grise de l'arbitraire des relations interpersonnelles » dans l'hébergement chez des tiers, relevant la plupart du temps de la solidarité familiale et communautaire mais pouvant aller parfois jusqu'à des phénomènes d'emprise et de traite des êtres humains.

Ainsi, il existe un éventail de situations concernant les contreparties liées à l'hébergement chez des tiers. S'il s'agit dans le meilleur des cas d'une simple participation aux frais du foyer, cela peut parfois conduire à une forme d'exploitation.

« À chaque fois que j'étais hébergé par de la famille je me sentais utilisé. C'est normal de participer, mais quand tu rends des services systématiquement et qu'on te demande de t'occuper des enfants, tu comprends que tu habites ici parce que tu travailles pour eux d'une certaine manière. » **Fanest, 28 ans**

D'autre part, l'hébergement chez des tiers est par définition un espace invisible, qui n'est pas l'objet des politiques publiques. Ces situations n'en restent pas moins fortement impactées par les phénomènes de suroccupation.

Dans le cadre de sa thèse sur les difficultés d'accès aux soins pour les familles sans logement en Ile-de-France<sup>48</sup>, Candy Jangal a souligné l'impact de l'hébergement chez des tiers comme frein aux démarches d'accès aux droits. Par rapport à des familles prises en charge dans un dispositif d'hébergement institutionnel, les personnes hébergées chez des tiers mettent plus de temps pour obtenir un suivi social.

44 Article 13 de la Charte sociale européenne (droit à l'assistance sociale et médicale), ratifié par la France.

45 Résolution CM/ResChS (2015) adoptée par le Comité des Ministres le 15 avril 2015, FEANTSA c. Pays-Bas, Réclamation n° 86/2012.

46 Laura Guérin, « Cohabitation sous contrainte », *Plein droit*, N° 122, pages 22 à 25, 2019.

47 Daniel VERON, « Sociologie des sans-papiers. Processus d'illégalisation et expériences clandestines (Paris, Buenos Aires, Montréal) », thèse de doctorat sous la direction de P. Cingolani, avril 2017.

48 Candy Jangal, « Familles sans logement et recours aux soins en Ile-de-France : contraintes, ancrages et pratiques », thèse de doctorat sous la direction d'Anne Peggy Hellequin, septembre 2018.



## MYRIAM, HÉBERGÉE DEPUIS 10 ANS CHEZ DES AMIS : « LE PLUS DUR C'EST DE DÉPENDRE DES GENS »

Myriam est arrivée en France en 2010 du Maroc avec un visa d'étudiante. Après deux ans de classe préparatoire à Lille, elle intègre une école de commerce à Toulouse. Elle redouble ses deux années et finit par être renvoyée de l'école.

*« C'est la première fois où je me suis retrouvée "sans-papiers". Il fallait que je retrouve une inscription dans une autre école mais je ne voulais pas continuer mes études. Je voulais travailler. Mais tu ne peux pas arriver avec un visa étudiant et ne pas finir tes études. »*

Après plusieurs mois en situation dite irrégulière, Myriam a retrouvé une école et a obtenu son diplôme en école de commerce. A l'issue de ses études, elle obtient une Autorisation Provisoire de Séjour (APS), le temps de trouver un emploi.

*« Là où je n'étais pas lucide c'est que je n'avais pas les mêmes droits que les autres. Il faut faire un job qui correspond à ton diplôme, pas ce qu'on a envie de faire. C'est ce que la France demande ».*

*« Pour avoir un titre de séjour salarié, il faut finir le cursus, avoir le diplôme et trouver un boulot dans ton domaine avec un salaire d'au moins 1,5 fois le SMIC. Tu ne peux pas prendre n'importe quel boulot ».*

*« C'est là où tout a foiré. J'ai eu le malheur de rentrer au Maroc trois mois sur les douze mois, et c'est le temps qui m'a manqué pour trouver un travail. En rentrant j'ai enchaîné les entretiens mais rien qui n'a fonctionné. À la fin de la validité de l'APS, c'est fini, si tu n'as pas de CDI tu rentres chez toi. Je n'avais plus de recours à faire. »*

Myriam se retrouve à nouveau "sans-papiers". En dix ans, elle aura été près de deux ans et demi "sans-papiers".

*« Je n'ai pas vu ma famille depuis deux ans maintenant mais il est hors de question que je retourne au Maroc, je n'ai aucun avenir là-bas. Le fait d'être homosexuelle là-bas c'est un an et demi de prison. Notre génération à nous veut de moins en moins rentrer ».*

Pour le logement, Myriam jongle entre les hébergements chez des amis.

*« En dix ans, le max que j'ai fait c'est quatre ans chez une amie. Sinon c'est trois jours par ci, une semaine par là. Je laissais mes affaires chez l'amie qui avait l'appart le plus grand. T'as l'impression de déranger tout le temps. J'ai passé des heures à attendre qu'untel rentre si t'as pas le double des clés. J'ai beaucoup appris la patience avec ces situations. Je suis master 2 en patience. Tu te fais à l'idée, c'est ton quotidien. Le plus dur c'est de dépendre des gens ».*

*« La première chose qu'on va te demander pour louer un appart dans le privé, ce sont des fiches de paie. Donc ce n'est même pas envisageable ».*

Myriam a obtenu un titre de séjour « vie privée et familiale » en avril 2021 pour une durée d'un an renouvelable. Son titre dont la validité débutait le 7 janvier ne lui a été notifié que fin février, et le temps d'obtenir un rendez-vous pour le retrait, il ne lui a été délivré qu'en avril. « Finalement je n'ai que neuf mois effectif de validité de titre ».

## L'HÉBERGEMENT EN FOYER DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : LA VIE EN « SURNUMÉRAIRE »

La suroccupation dans les foyers de travailleurs migrants (FTM), particulièrement dans les foyers logeant des ressortissants d'Afrique subsaharienne, est un phénomène qui illustre bien les solutions de repli pour les personnes "sans-papiers" faute de solutions de logement de droit commun. Par devoir de solidarité ou pour diminuer le coût de l'hébergement, il est fréquent que les résidents « en titre » accueillent, sur un matelas, par terre, dans leur chambre, un membre de leur famille, un ami ou un « compatriote » récemment arrivé sur le territoire ou sans solution d'hébergement.

« On dit qu'on est hébergé gratuitement mais en réalité on paye entre 100 et 200 euros par mois pour un matelas par terre dans le coin d'une chambre où à tout moment on peut nous dire de partir. » Félix, membre du collectif des "sans-papiers" du 20e arrondissement de Paris

Ce phénomène de suroccupation devient un sujet de préoccupation pour les gestionnaires des foyers à partir des années 1970 dans un contexte de protestations contre les conditions d'hébergement et des premières grèves de loyer au sein des foyers<sup>49</sup>.

Le processus de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales engagé à partir de 1997 a mis en difficulté les personnes "sans-papiers" qui y résidaient. Les résidences sociales sont désormais conçues pour limiter la suroccupation. Le rapport annuel de la Cour des Comptes de 2014 note par exemple que « chez ADOMA, la pièce à vivre est étudiée pour éviter l'ajout d'un lieu de couchage supplémentaire »<sup>50</sup>. Les espaces sont réaménagés en studios de 15m<sup>2</sup> et le mobilier est fixé au sol.

Depuis 2007, le droit d'héberger un tiers en résidence sociale est reconnu mais encadré. L'hébergement devient possible sous condition : une contribution d'un ou deux euros par jour pour trois mois maximum et pouvoir justifier de la régularité de séjour de la personne.

49 Aïssatou Mbodj-Pouye, « On n'ignore pas la solidarité : transformation des foyers de travailleurs migrants et recompositions des liens de cohabitation », *Genèses*, N° 104, pages 51 à 72, 2016.

50 Cour des comptes, Rapport public annuel 2014 - février 2014, page 359.

Déroger à ces règles peut conduire à l'expulsion du résident en titre. Ces critères ne sont toutefois pas systématiquement respectés mais le risque d'expulsion existe, ce qui limite de fait cette pratique<sup>51</sup>.

Dans le cadre de la transformation des FTM, des critères ont parfois été établis pour le relogement des « surnuméraires » : la Ville de Paris pose ainsi comme condition la régularité du séjour, une ancienneté de trois ans au sein du foyer et le parrainage par un résident en titre<sup>52</sup>. Les personnes "sans-papiers" sont donc exclues de ces processus de relogement. La lutte des personnes "sans-papiers" contre la transformation du Foyer Bara à Montreuil en est un exemple<sup>53</sup>. Ce sont près de 300 personnes "sans-papiers" qui se sont retrouvées à la rue puis dans un squat insalubre après l'évacuation du foyer en 2019.

## LE SQUAT : SOLUTION D'URGENCE ET LEVIER D'ACTIONS MILITANTES

L'occupation de bâtiments entiers ou de logements vacants reste une solution de dernier recours pour les personnes "sans-papiers" afin d'échapper à la rue. Comme le souligne Florence Bouillon à propos des squats : « *les habitats informels servent de « soupape » dans des situations qu'on ne sait pas régler autrement. (...) »*<sup>54</sup>.

Selon qu'elle soit organisée par une association ou un collectif de citoyens ou encore de façon spontanée par les personnes à la rue elles-mêmes, cette solution propose des conditions de vie plus ou moins dignes et dangereuses pour ses occupants. Aux conditions de vies indignes, s'ajoute la menace de l'expulsion. La loi ELAN du 23 novembre 2018 a encore renforcé la lutte contre les squats en supprimant le délai de deux mois préexistant entre le commandement de quitter les lieux et la mise en œuvre effective de l'expulsion, « *lorsque le juge qui ordonne l'expulsion constate que les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait* » (CPCE, art. L. 412-1, al. 2).

51 Laura Guérin, « Cohabitation sous contrainte », *Plein droit*, N° 122, pages 22 à 25, 2019.

52 Cour des comptes, Rapport public annuel 2014 - février 2014, page 359.

53 <https://www.francebleu.fr/infos/societe/montreuil-deux-mois-apres-leur-expulsion-de-l-afpa-les-bara-denoncent-leurs-conditions-de-vie-1577479060>.

54 Florence Bouillon, *Le squat : problème social ou lieu d'émancipation ?*, 2010.

## OUSMANE, ÉTUDIANT ÉTRANGER À TOULOUSE, ALLANT DE SQUAT EN SQUAT AU GRÉ DES EXPULSIONS

« Que je te raconte mon parcours résidentiel ? Ça peut même être une thèse de doctorat ! »

Ousmane est Sénégalais. Il est arrivé en France avec un visa étudiant en 2018. Faute de ressources suffisantes et de garants, il rencontre de grandes difficultés à se loger.

« Je n'avais pas de logement du CROUS car on m'a dit que la priorité était donnée aux étudiants ERASMUS, du coup j'ai regardé pour me loger dans le privé, mais je ne pouvais pas imaginer les garants qu'on me demandait ! Le garant c'est une exclusion et en tant qu'étudiant je ne peux pas dépasser 20h de travail par semaine. »

Sans solution, il dort d'abord dans le hall de l'université pendant près de six mois. Par la suite, il est mis en contact avec l'association DAL 31 avec qui il fait un recours DAHO pour obtenir une place d'hébergement. Il obtient un hébergement par la Croix-Rouge pendant un mois puis est remis à la rue sans solution. C'est à ce moment qu'il se tourne vers les squats de la cité toulousaine.

« J'ai trouvé un squat à Saint-Michel, j'ai passé l'année scolaire là-bas. Après l'expulsion, on nous a promis des logements mais rien n'a été fait alors on a ouvert un autre squat à Muret. Ça a pris feu et la préfecture nous a logé dans le parc d'exposition. Après trois jours, on n'en pouvait plus dans l'entrepôt, on a trouvé un squat à Blagnac. On est resté là-bas neuf mois, c'était un bâtiment d'Enedis, la préfecture nous a délogé au moment du COVID, ils nous ont filé deux nuits d'hôtel et c'était fini. Comme on n'a pas d'autres choix, on a ouvert un autre squat rue Velasquez. Sur 600 personnes, seulement 50 étaient en règle, les autres "sans-papiers". Puis maintenant le squat de Babiné, il y a 1 000 personnes parce que c'est le seul squat qu'il reste. Dans la salle en bas on dirait un petit village tellement il y a du monde. Mais on a déjà reçu trois décisions de quitter les lieux, dans un mois on va se faire sortir.

Beaucoup de personnes ici ont reçu des OQTF récemment, ça permet de mieux justifier l'expulsion.

J'ai eu ma licence et mon master et après plus rien parce que je n'ai pas eu de contrat de thèse. J'ai acheté une voiture pour dormir dedans, pour garder mes bagages. Parce que pour trois nuits d'hôtel par-ci et trois nuits par-là tu dois toujours trimballer tes bagages.

Ce qu'on laisse aux "sans-papiers" ce sont les hôtels ou les squats. Et avec la loi anti-squat maintenant il faut squatter les bâtiments de l'État sinon on risque la prison. »

Le squat peut être une réponse temporaire pour les personnes « sans-papiers », lorsqu'elles bénéficient du soutien d'acteurs locaux et d'un minimum de décence. Elle permet ainsi aux personnes d'avoir un toit, un lieu où se poser pour entamer des démarches de régularisation, d'accès aux soins et de scolarisation.

## LE SQAT ROSMERTA À AVIGNON

Depuis décembre 2018, le collectif ROSMERTA a investi les locaux d'une ancienne école à Avignon, inoccupée depuis deux ans, pour héberger une quarantaine de jeunes non accompagnés non reconnus mineurs par l'ASE et cinq familles avec enfants. Le collectif accompagne les mineurs et les familles pour les réorienter vers le logement et l'hébergement. Les jeunes sont scolarisés et chacun participe au fonctionnement du lieu de vie. Une trentaine de jeunes ont déjà été reconnus mineurs après un recours auprès du juge. Les personnes y restent en moyenne un an. Certains jeunes ont décroché un contrat d'apprentissage et les bénévoles les accompagnent pour trouver un logement.

Le coût de cette opération (les fluides, les repas, les petits travaux d'entretien) est estimé à environ 50€ par mois par personne. Le collectif se finance par l'organisation d'événements festifs avec le soutien d'artistes. Le diocèse qui est propriétaire du bâti a demandé l'expulsion mais l'association a obtenu 3 ans de sursis. Elle devra libérer les locaux au printemps 2022.

« La grosse difficulté c'est l'évêché. On voudrait les rencontrer pour leur proposer de signer une convention temporaire d'occupation, mais ils refusent. Ils veulent vendre le bâtiment. On réfléchit alors à un plan de rachat », **membre du collectif Rosmerta.**



## LANCINE, JEUNE NON RECONNU MINEUR PAR LE DÉPARTEMENT DE HAUTE-GARONNE : « ÇA ME FAIT MAL AU CŒUR, JE SUIS JEUNE, J'AIMERAI POUVOIR ALLER À L'ÉCOLE COMME LES AUTRES. »

« Je suis parti de mon pays parce que je n'y voyais pas d'avenir. Je suis arrivé en France en 2018, j'avais 15 ans, je ne connaissais personne ici. Je n'ai pas été reconnu comme mineur, on m'a dit que j'étais trop mature, ils m'ont hébergé pendant quinze jours après ils m'ont chassé. J'ai fait un recours mais ils ne m'ont pas reconnu. Je n'ai pas de logement, je dors chez des potes, je suis hébergé gratuitement dans une chambre, et des fois je vais chez d'autres potes. Je ne sais pas quoi faire, je suis jeune je ne sais pas comment travailler ou comment continuer mes études, je suis coincé, les associations m'aident pour me nourrir. Maintenant j'ai 18 ans, je ne sais pas comment faire. Le 115 m'a hébergé plusieurs fois dans des hôtels, trois nuits, après tu dois partir. L'année dernière j'étais dans un squat qui a brûlé, j'y suis resté trois mois. Des fois, j'arrive à travailler au noir pour me payer à manger. J'ai peur de me faire contrôler par la police. Ça me fait mal au cœur, je suis jeune, j'aimerais pouvoir aller à l'école comme les autres. J'aimerais bien faire des études, faire de la cuisine ça ne me dérange pas, je veux pouvoir me débrouiller, avoir un travail, une maison et pouvoir faire ma vie, avoir une vie normale comme les autres. »

## DANS LES PARKINGS DE LA DÉFENSE FAUTE DE SITUATION ADMINISTRATIVE RÉGULIÈRE <sup>53</sup>

Ahmed, 35 ans, est Tunisien et originaire d'un village proche de la frontière libyenne (région de Médenine). C'est suite à la révolution de 2010-2011 qu'il a décidé de quitter son pays, l'absence d'opportunités de travail étant la raison principale de son départ.

Arrivé en Europe, il obtient un titre de séjour d'un an renouvelable en Italie. Ce titre de séjour délivré par l'État italien ne lui permet pas de travailler en France, l'administration française exigeant un visa de long séjour spécifique. De ce fait, dans les pays européens qu'il a traversés (Italie, France, Suisse), Ahmed n'a jamais eu de situation stable, il n'a effectué que du travail au noir, de temps à autre.

Ahmed est venu initialement en France pour rendre visite à une femme française qu'il avait connue en Tunisie, et qui l'a accueilli chez elle en Vendée. La cohabitation n'a pas duré, et c'est suite à cet épisode qu'il est devenu SDF, à Nantes, puis à Paris.

À son arrivée en région parisienne début 2015, il s'est rendu directement à La Défense sur les conseils d'un ami mauritanien. Il est resté sur le site et essaie depuis tant bien que mal de structurer son quotidien, tout en étant à la rue. Ahmed s'est ainsi aménagé un « espace de vie », un petit endroit où il laisse ses affaires pendant la journée, dans un parking relativement peu fréquenté de La Défense. Pour déjouer la surveillance du personnel de sécurité, il rentre tard (entre minuit et une heure du matin) dans le parking et cherche à se faire discret et à échapper aux regards.

Cette obligation d'être en permanence sur le qui-vive trouble son quotidien et notamment son rythme de sommeil :

*« D'année en année, c'est encore pire. Tu ne peux pas dormir, tu ne dors pas vraiment ».*

Ahmed est obligé de retourner chaque année en Italie pour renouveler son titre de séjour, qui ne lui donne accès à aucuns droits sociaux en France et l'empêche de travailler, ce qui bloque son accès au logement. Ahmed a un ressenti négatif vis-à-vis du Samu social, qu'il a appelé à de nombreuses reprises et qui n'a pas reçu sa demande d'hébergement.

Son projet est d'attendre d'avoir un titre de séjour longue durée, pour pouvoir ensuite avoir l'autorisation éventuelle de travailler en France. Il souhaite travailler et avoir son chez-lui, «comme tout le monde». Ahmed était conscient dès le départ que son parcours s'annonçait difficile, mais ne regrette pas son choix :

*« Je n'ai pas eu de surprise à l'arrivée, je ne pensais pas que la France c'était le paradis mais c'est pire que ce que je croyais. C'est quand même mieux que la Tunisie où il n'y a pas de travail. Il faut bien vivre, se débrouiller, on n'a pas le choix ».*

<sup>53</sup> Cette monographie a été réalisée dans le cadre de l'étude que Fors-Recherche Sociale a menée en 2016-2017 pour De Facto, sur les personnes en errance dans le quartier de la Défense (op. cit.).

## LE CYCLE DES ÉVACUATIONS SANS MISE À L'ABRI

Dalir et Farzad sont deux Iraniens arrivés mi-2019 en France. Leur demande d'asile a été classée en procédure Dublin pour un renvoi vers la Suède, pays duquel ils ont cependant été expulsés. Ils habitent sous une tente dans le nord-est de Paris ou à Aubervilliers, en fonction des expulsions policières.

Dalir et Farzad n'ont pas pu bénéficier de la mise à l'abri proposée aux exilés au début du confinement. Les conditions de vie en campement sont éprouvantes : absence de sanitaires et de points d'eau, et une pression policière particulièrement angoissante. Farzad :

*« Ils sont venus plusieurs fois et ont déchiré les tentes. On leur a demandé de nous trouver un endroit, mais sans succès. Partout où on s'installait les policiers venaient et détruisaient tout. Sans propositions d'hébergement. »*

À chaque opération de police, les deux hommes perdent tous leurs effets personnels et leurs seuls abris.

Ils ont entamé des démarches de régularisation administrative et ils attendent actuellement les résultats. Ils se voient rester en France à l'avenir.

## LES ABRIS DE FORTUNE, LES BIDONVILLES ET LA RUE

De nombreuses personnes en situation administrative précaire n'ont d'autres alternatives que la rue ou les bidonvilles. Pour certaines, il s'agit de quelques jours ou quelques semaines, pour d'autres c'est tout un quotidien depuis de nombreuses années qui s'organise à la rue, dans les sous-sols ou les interstices de l'espace urbain.

L'absence de solutions d'hébergement ou de logement conduit dans certains territoires à la formation de bidonvilles, peuplés de ressortissants européens mais également de ressortissants extra-communautaires, souvent délaissés par un ciblage exclusif sur les populations « roms ».



Source : webinar de la DIHAL - Où en est-on de la résorption des bidonvilles ? 31/05/2021

Le cas des citoyens de l'Union européenne est particulier au regard de la législation du droit au séjour. Si leur nationalité leur permet de circuler librement sur le territoire et qu'elles n'ont pas l'obligation de demander un titre de séjour, elles se retrouvent toutefois dans l'illégalité passé le délai de trois mois lorsqu'elles ne remplissent pas certaines conditions et notamment celle de ne pas représenter une charge financière pour le pays d'accueil<sup>56</sup>.

Les conditions de vie déjà très précaires en bidonville sont aggravées par les opérations de démantèlement organisées régulièrement par les pouvoirs publics.

<sup>56</sup> L'article L. 233-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

« Les logements sont des installations de type cabane sur des terrains, souvent des terrains de la SNCF, des chantiers du grand Paris en retard ou des chantiers agricoles, en marge de la ville. A cause des évacuations répétées, on observe un phénomène de repli. On remarque qu'ils sont de plus en plus petits et de plus en plus dissimulés. Je vois en Essonne des installations carrément dans les bois, où là ça va être principalement des petits groupes très isolés et ce sont les plus précaires. » Directrice d'ACINA (Association Accueil, Coopération, Insertion pour les Nouveaux Arrivants)

Les évacuations représentent un frein majeur dans l'accompagnement des ménages : les personnes étant prises en charge sur d'autres territoires ou se déplaçant par elles-mêmes contraintes de trouver un autre lieu où s'installer, les démarches initiées doivent souvent être transférées sur un nouveau territoire.

« Dans le Val de Marne, on a perdu 30 à 40% de nos accompagnements à cause des évacuations. » Directrice d'ACINA (Association d'Accueil, Coopération, Insertion pour les Nouveaux Arrivants)

Les évacuations impactent également les parcours d'insertion professionnelle.

« On a connu un Monsieur qui travaillait à Évry, à la suite d'une évacuation, il a été mis à l'abri à Sarcelles. En 12 mois, il a changé trois fois d'hôtel, il s'est retrouvé dans une détresse scandaleuse. » Directrice d'ACINA (Association d'Accueil, Coopération, Insertion pour les Nouveaux Arrivants)

La stratégie nationale de résorption des bidonvilles lancée en 2018 et pilotée par la DIHAL vise à un changement de méthode par rapport aux décennies précédentes, en s'inscrivant dans une logique de lutte contre le mal-logement et en favorisant l'accompagnement global des personnes (insertion sociale et professionnelle, accès aux droits).

« En 10 ans, les choses ont un peu évolué. On parlait de campements illicites, maintenant on parle de bidonvilles. On s'est rendu compte que les évacuations ne sont pas efficaces et qu'il valait mieux travailler sur l'accompagnement social.<sup>57</sup> » Association Trajectoires

57 Intervention dans le cadre du webinaire de la DIHAL le 31 mai 2021.

Depuis 2018, plus de 3 500 personnes ont pu accéder à un hébergement ou un logement pérenne soit 18 % des personnes recensées dans les bidonvilles en France métropolitaine (données DIHAL, mai 2021). L'accès à l'hébergement n'est toutefois pas une garantie d'accès à un logement pérenne par la suite.

L'association Romeurope salue les avancées en matière de coordination entre les parties prenantes (préfectures, municipalités, associations et habitants des bidonvilles) mais déplore les disparités entre les territoires dans l'application des instructions ministérielles<sup>58</sup> ainsi que le ciblage exclusif des ressortissants européens, délaissant les extra-communautaires pourtant également présents dans les bidonvilles. De plus, cette stratégie mobilise principalement des solutions de logement temporaire, pensées spécifiquement pour ces « publics », au lieu de mobiliser le droit commun et de s'inscrire plus durablement dans la dynamique d'un logement pérenne.

Malgré certaines avancées, les évacuations se poursuivent sans proposer de solution à l'ensemble des occupants. D'après l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, 1 330 lieux de vie informels ont été expulsés entre le 1er novembre 2020 et le 31 octobre 2021, soit 472 personnes expulsées par jour (1 personne peut être expulsée plusieurs fois au cours de l'année). 77 % des personnes expulsées habitaient dans la région du Calaisis 31% en Gironde, 28% en Ile de France.<sup>59</sup>

Dans une enquête du Secours Catholique, Action Contre la faim et Utopia 56 auprès de 100 personnes ayant subies au moins une évacuation de campement informel entre janvier et juillet 2020, il ressort que la majorité des personnes interrogées n'ont pas été hébergées à l'issue de l'évacuation. Parmi les personnes hébergées, 45% ont été remises à la rue au bout d'un mois<sup>60</sup>.

58 Instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles ; instruction du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

59 Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, Synthèse des chiffres principaux, 1er novembre 2019 – 31 octobre 2020

60 Secours Catholique, Action contre la faim, Utopia 56, Rapport d'enquête, questionnaire sur les évacuations de campements informels en région parisienne, novembre 2020.

## SUR LE LITTORAL NORD : « DES BARRIÈRES ET DES BARBELÉS COMME SEUL HORIZON POLITIQUE »<sup>59</sup>

Depuis la fermeture du centre de Sangatte en 2002 et l'évacuation de la « jungle » de Calais en 2015, le littoral Nord a vu se multiplier des campements de personnes exilées. Faute d'avoir mis en place un dispositif d'accueil adapté dans le Calaisis, des milliers de personnes subissent des conditions de vie épouvantables dans lesquelles elles sont maintenues du fait de l'absence totale du moindre accueil et de la restriction toujours plus grande des services vitaux tels que l'accès à l'eau, à la nourriture, à l'hygiène et aux soins. Depuis septembre 2020, les associations non mandatées par l'État se voient interdire les distributions de denrées alimentaires aux personnes exilées dans une partie de la ville et ont reçu un nombre considérable de contraventions pour les en dissuader. Les personnes doivent parcourir jusqu'à 4 km aller-retour pour boire et s'alimenter.

Les personnes exilées sont à la merci des expulsions quotidiennes et des démantèlements de campements par les forces de l'ordre qui détruisent régulièrement leurs effets personnels, poursuivant une stratégie de lutte contre « les points de fixation ».



L'éloignement contraint des personnes expulsées vers des centres n'apporte aucune solution durable à leur situation.

Faute de solutions pérennes, Calais restera un point de passage incontournable vers le Royaume-Uni, seul espoir d'avenir pour beaucoup, enfermés dans l'errance sans fin du règlement Dublin.

*« L'expérience de ces trente dernières années montre que la réponse brutale des évacuations policières quotidiennes n'apporte aucune solution digne, aucun règlement, strictement rien, sinon des souffrances supplémentaires. Un autre chemin doit être pris : celui du respect des droits, celui de l'écoute et du dialogue avec les personnes concernées, celui du respect de la dignité de chaque personne, celui de la concertation avec tous les acteurs concernés pour tenter de trouver des solutions qui soient respectueuses de chaque personne tout en prenant en compte les contraintes des uns et des autres. »<sup>62</sup>*



<sup>61</sup> Gisti, « Retour à Calais », *Plein droit*, N°129, juin 2021.

<sup>62</sup> Lettre ouverte inter-associative au ministre de l'intérieur sur la situation des personnes exilées sur le littoral, juillet 2020.



## EN OUTRE-MER, LE MAL-LOGEMENT ALIMENTÉ PAR UNE POLITIQUE MIGRATOIRE INHOSPITALIÈRE ET DES DROITS AU RABAIS POUR LES PERSONNES ÉTRANGÈRES DITES EN SITUATION ADMINISTRATIVE IRRÉGULIÈRE

Les conditions de vie des personnes en situation administrative précaire en Outre-mer sont sensiblement pires qu'en Métropole<sup>63</sup>.

À Mayotte, le phénomène d'« illégalisation » mis en avant en introduction de ce rapport apparaît avec force vis-à-vis des ressortissants des autres îles de l'archipel des Comores (Grandes Comores, Anjouan et Mohélie) qui sont, depuis les années 1960-70, la cible d'une politique migratoire inhospitalière. « Dans cette sous-région de l'océan Indien, l'accès à l'indépendance de l'Union des Comores, la crise institutionnelle à Mayotte et, plus généralement, les sorties de colonisation furent donc marquées par d'importantes migrations forcées. Elles furent une des composantes d'un cortège de violences destinées à faire entrer un monde ancestral de circulations et d'identités multiples dans les nouveaux cadres ethno-nationaux. En ce sens, il est possible de parler d'« ingénierie démographique [...]. L'obligation de visa pour se rendre des Comores à Mayotte, imposée en 1995, apparaît particulièrement symbolique d'une insularisation visant à couper Maoré [le nom de Mayotte en shimaoré] de son archipel. »<sup>64</sup>.

### DES DROITS AU RABAIS PAR RAPPORT À LA MÉTROPOLE

La loi du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » crée de **nouvelles singularités ultramarines**<sup>65</sup>. On peut citer notamment :

- À Mayotte, un « droit du sol » dérogatoire qui remet en cause l'indivisibilité territoriale du droit de la nationalité : là où un enfant né en France acquiert de plein droit la nationalité française à ses 18 ans à condition d'y résider au moment de sa majorité et d'y avoir vécu au moins cinq ans depuis ses 11 ans (code civil, art. 21-7, al. 1), un enfant né à Mayotte devra prouver, qu'à la date de sa naissance, l'un de ses parents résidait en France légalement depuis plus de trois mois et sans interruption (code civil, art. 2493 nouveau).

- **En Guyane, une demande d'asile est qualifiée de « tardive » plus vite** : un délai de 60 jours à ne pas excéder pour déposer sa demande contre 90 jours ailleurs.

### LE MAL-LOGEMENT À MAYOTTE TOUCHE PARTICULIÈREMENT LES POPULATIONS ÉTRANGÈRES

D'après l'INSEE<sup>66</sup>, le mal-logement, à Mayotte comme ailleurs, touche d'abord les populations économiquement précaires et socialement exclues et/ou discriminées, et parmi elles, les populations étrangères. En 2017, 65 % d'entre elles habitent dans une maison en tôle, contre 25 % des Français nés à Mayotte ou à l'étranger, et seulement 3 % des Français nés en métropole ou dans un autre DOM. Si ces données ne permettent pas de faire la part entre les étrangers en situation régulière et irrégulière, il est raisonnable de penser que les personnes sans droit au séjour sont particulièrement représentées dans ce type d'habitat précaire.

63 Gisti, « Mayotte à la dérive », *Plein droit*, N°120, mars 2019.

64 Emmanuel Blanchard, « Français à tout prix » : Mayotte au prisme de « l'ingénierie démographique », *Plein droit* 2019/1 (n° 120), pages 3 à 7

65 Gisti, Cahier juridique « Singularités du droit des personnes étrangères dans les Outre-mer », mis à jour au 1er janvier 2019.

66 Insee, Analyses Mayotte, N°18, paru le 29 août 2019.

## LA DESTRUCTION DES HABITATS INFORMELS EN OUTRE-MER COMME OUTIL DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

En mars 2018, la ministre des Outre-mer a annoncé « *la mise en place immédiate d'un plan de destruction de l'habitat illégal* », qui représente un tiers de l'habitat dans ces territoires. L'article 197 de la loi du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi « ELAN ») autorise les préfets de Mayotte et de Guyane à détruire sans décision de justice les habitations illégales et insalubres et en expulser les propriétaires : « *À Mayotte et en Guyane, lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un habitat informel [...] et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux et installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation.* »<sup>67</sup>

« *Cet amendement donne des pouvoirs exorbitants au préfet de Guyane pour détruire, sans décision du juge et dans un délai d'un mois, tout quartier d'habitat informel* », explique Marius Florella de la fédération Droit au logement (DAL) de Guyane<sup>68</sup>. Si les droits des personnes dans le cadre d'une opération d'évacuation sont encore inégalement appliqués en métropole (contrôle préalable d'un juge, solutions d'hébergement...), ils sont bien souvent inexistantes en Outre-mer.

De plus, la circulaire du 25 janvier 2018 « *visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles* », saluée par les acteurs associatifs, ne s'applique pas hors du territoire métropolitain.

La politique répressive envers les populations étrangères venues de l'archipel des Comores, soutenue par une fraction de la population mahoraise, se traduit notamment par des expulsions massives et des opérations de destruction de l'habitat informel. Ces opérations de « décasages » planifiées et publiquement assumées, visent une grande diversité de personnes désignées comme Comoriennes, avec ou "sans-papiers" et installées de longue date à Mayotte. Elles entraînent, « *au-delà de la perte du logement, la destruction des solidarités familiales, la déscolarisation des enfants et la déstabilisation de la situation administrative.* »<sup>69</sup>

Pour éviter ces situations, le décret n° 2021-1204 du 17 septembre 2021 prévoit, pour une durée de cinq ans, l'expérimentation d'un dispositif visant à développer une offre locative de logement très social adapté dans les départements de la Guyane et de Mayotte afin de répondre aux besoins de relogement des personnes sortant de bidonvilles<sup>70</sup>. Cependant, les personnes dites en situation administrative irrégulière seront de fait exclues de cet accès au logement social.

67 Article 197 de la loi n° 2018-1021 créant l'article 11-1 (applicable à Mayotte et en Guyane) de la loi n° 2011-725 relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

68 Lorène Lavocat, « L'habitat informel en Guyane et à Mayotte est menacé par le projet de loi Élan », *Reporterre*, 24 juillet 2018.

69 Myriam Hachimi-Alaoui, Élise Lemerrier, Élise Palomares, Les « décasages », une vindicte populaire tolérée, *Plein droit*, N° 120, pages 20 à 23, 2019.

70 Un décret (décret n°2021-1204) et un arrêté en date du 17 septembre sont parus. Il complète un autre texte (décret n°2021-809) publié cet été.

## L'HABITAT PRIVÉ DÉGRADÉ OU INDIGNE COMME ALTERNATIVE À LA RUE

Écartés du logement social, les ménages « sans-papiers » se tournent massivement vers un parc privé dégradé ou indigne, pour lequel les propriétaires ne sont pas tenus de contrôler la situation administrative et la stabilité des ressources. Ce faisant, ils s'exposent ainsi aux abus et à l'exploitation sur le marché du logement.

### LA PRÉCARITÉ ADMINISTRATIVE FAIT PROSPÉRER LES MARCHANDS DE SOMMEIL

L'irrégularité de la situation administrative rend particulièrement vulnérables les personnes concernées qui, par méconnaissance de leurs droits mais aussi par peur d'être expulsées, vont accepter des situations de logement qui ne seraient tolérées par personne d'autre, au grand bénéfice des marchands de sommeil, notamment dans les zones très tendues sur le marché du logement.

### 900 € LA CHAMBRE DANS UN IMMEUBLE INSALUBRE

A Saint-Denis (93), un immeuble a fait l'objet de plusieurs signalements à la mairie par la police et les locataires. L'immeuble regroupant une vingtaine d'appartements loués à plus d'une soixantaine d'occupants est dans un état de délabrement et d'indignité totale : « toilettes dans la cour totalement bouchées par les excréments, humidité dans les chambres, fenêtres cassées, branchements électriques défectueux, bouches d'aération de fortune... »<sup>71</sup>. Pour une pièce de 20m<sup>2</sup>, six occupants payent 900 € par mois. Un grand nombre d'entre eux sont en situation dite irrégulière et refusent de porter plainte, par peur de représailles du propriétaire ou des autorités, mais surtout de se retrouver à la rue.

<sup>71</sup> « 900 euros la chambre » : un immeuble insalubre loué par un marchand de sommeil à Saint-Denis, Francebleu.fr, janvier 2021.

Les procédures judiciaires à l'encontre des marchands de sommeil sont longues et aboutissent rarement à une condamnation. La Soreqa, Société de requalification des quartiers anciens dégradés qui intervient dans le Nord-Est parisien et en Seine-Saint-Denis, estime à environ 30% la part de ménages dits en situation irrégulière ou administrative précaire dans les opérations dont elle a la charge.

« Plus un immeuble est divisé et dégradé, plus il y a de personnes sans-papiers ». **Directrice de la Soreqa**

L'EPFIF (Etablissement Public Foncier d'Île de France), en charge de la mise en œuvre des Opérations de Requalification des Copropriétés Dégradées (ORCOD) partage ces constats. Sur l'opération concernant la copropriété dégradée du Chêne Pointu et de l'Etoile du Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois, l'EPF estime à un tiers ou la moitié la part des occupants qui ne sont pas immédiatement relogeables pour diverses raisons (problématiques de situation matrimoniale non réglées, en attente d'ouverture de droits...); parmi eux, environ 10% rencontrent des problématiques liées à l'irrégularité du séjour (titre à renouveler ou absent).

« Ce qu'on observe beaucoup c'est de la suroccupation. Des propriétaires qui entassent des occupants, chaque famille occupant une chambre dans le logement. Les mesures réglementaires du Code de la Santé Publique ne sont pas respectées (notamment les points d'eau). On a souvent des personnes "sans-papiers" qui n'ont pas trouvé d'autres solutions. » **Directeur adjoint ORCOD d'intérêt national à l'EPFIF**

La crainte d'être expulsé du pays rend particulièrement vulnérables les personnes "sans-papiers" vis-à-vis des marchands de sommeil :

« Parce que le locataire est en situation dite irrégulière, il va se soumettre à des choses qu'il ne devrait pas. En théorie, ils ont les mêmes droits que les autres locataires mais en pratique ce sont souvent des locataires qui ne vont pas chercher à faire valoir ces droits. Lorsqu'un arrêté de péril est pris, le loyer est suspendu automatiquement. Souvent, le locataire qui est en situation dite irrégulière continue de payer le loyer malgré l'arrêté de péril pris sur tout l'immeuble car il a peur qu'on l'expulse et qu'on le reconduise à la frontière. » **Juriste au sein de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre**

## LES FREINS AU RELOGEMENT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

La loi oblige le propriétaire, l'aménageur ou, à défaut, les pouvoirs publics à reloger les locataires en titre et les occupants de « bonne foi » en cas d'évacuation d'un immeuble suite à un arrêté d'insalubrité ou de péril ou dans le cadre d'une opération d'aménagement<sup>72</sup>. Cette obligation qui s'applique indépendamment du statut administratif des occupants a été confirmée par plusieurs jurisprudences. Ainsi, la Cour de cassation confirme que dans le cadre des expropriations et opérations d'aménagement, la réparation du préjudice et **l'obligation de relogement s'imposent pour les occupants de bonne foi qu'ils soient ou non en situation régulière**<sup>73</sup>. Cette décision, qui vise l'article L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme devrait trouver à s'appliquer également concernant les obligations de relogement des locataires d'habitats insalubre et d'immeubles en péril dès lors que les articles L. 521-1 et L. 521-3-2 du code de la construction et de l'habitation ne lie pas davantage l'obligation de relogement à leur situation administrative tout en prévoyant la substitution des pouvoirs publics au propriétaire défaillant<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Code de l'urbanisme livre III et article L 521-1 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>73</sup> Cour de cassation, 12 septembre 2012, 11-18.073 (« l'obligation de reloger qui relève de l'ordre public social, est prévue de la manière la plus large pour tous les occupants de bonne foi, sans distinguer selon que l'occupant étranger est ou non en situation irrégulière »)

<sup>74</sup> Jean-Philippe Brouant, « Accès au logement social et régularité du titre de séjour », Sorbonne Etudes et Recherche en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme (Serdeaut), avril 2013.

**Ce relogement ne pouvant toutefois pas s'effectuer dans le parc social faute de titre de séjour, il est très difficile à mettre en œuvre.** Cette injonction contradictoire au relogement de tous les occupants de bonne foi, sans moyen pour faciliter l'accès au parc social est soulignée par les opérateurs en charge du relogement :

« L'EPF n'a pas de patrimoine locatif, on a des objectifs de relogement mais aucune solution en propre. Nos partenaires c'est le monde HLM au sens large. » **Directeur adjoint ORCOD d'intérêt national à l'EPFIF**

« Le fait de ne pas avoir de solutions de relogement, ça oblige parfois à maintenir des personnes dans des immeubles en état dégradé. C'est dangereux. » **Directrice de la Soreqa**

L'hébergement d'urgence à l'hôtel est pour beaucoup la seule solution qui se présente pour les ménages à droits incomplets et, en plus d'être inadapté aux besoins des familles, représente un coût non négligeable pour la collectivité locale en charge d'une opération de résorption de l'habitat indigne. En outre, l'hébergement d'urgence ne répond pas à l'obligation de relogement pérenne qui s'applique aux opérateurs publics impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne. **Dans la pratique, ce droit au relogement, ou a minima à l'hébergement, est encore très inégalement appliqué.**

En octobre 2020, dans le cadre de l'évacuation en urgence d'un immeuble de dix-huit familles à Clichy-la-Garenne (Hauts-de-Seine) à la suite d'un arrêté de péril, la municipalité a procédé uniquement au relogement temporaire des familles en situation régulière, les autres n'ayant d'autres solutions que de se tourner vers le 115<sup>75</sup>. Après avoir vu la décision de refus de reloger quatre familles "sans-papiers" annulée<sup>76</sup> par le Conseil d'État, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise finit par exiger en août 2021 de la ville de Clichy-la-Garenne qu'elle propose en urgence un hébergement aux quatre familles évacuées et non relogées.

<sup>75</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/07/19/a-clichy-la-garenne-des-sans-papiers-evacues-de-la-rue-henri-barbusse-pourraient-etre-reloges\\_6088715\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/07/19/a-clichy-la-garenne-des-sans-papiers-evacues-de-la-rue-henri-barbusse-pourraient-etre-reloges_6088715_3224.html)

<sup>76</sup> Conseil d'État, 5ème chambre, 16 juillet 2021, 450042.

Par ailleurs, la notion d'occupant « de bonne foi », avant d'être éventuellement établie devant un juge, est soumise en premier lieu à l'appréciation du bailleur ou de l'aménageur et donc à des divergences d'interprétation.

« Entre les personnes en situation de squat et les personnes titulaires d'un bail, il y a un continuum de situations très floues. » **Directeur adjoint ORCOD d'intérêt national à l'EPFIF**

« Si l'arrêté de péril a été pris postérieurement au jugement d'expulsion, la personne est considérée comme « de mauvaise foi » et ne peut pas être relogée au titre de l'insalubrité. C'est compliqué en temps normal mais c'est d'autant plus compliqué pour les personnes « sans-papiers. » **Juriste au sein de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre**

## PROCÉDURE D'EXPULSION ET ARRÊTÉ DE PÉRIL : LA DOUBLE-PEINE POUR LES PERSONNES "SANS-PAPIERS"

Depuis 2015, Henna vit dans un local impropre à l'habitation. Un jugement d'expulsion a été rendu en 2019. En septembre 2020, son immeuble tombe sous le coup d'un arrêté de péril. Henna est en attente de renouvellement de son titre de séjour. La préfecture lui demande en plus de son contrat de location et d'une facture EDF, une attestation signée par le propriétaire en tant que justificatif de domicile. Étant en procédure d'expulsion, il lui est impossible de l'obtenir de la part du propriétaire et ne dispose donc pas de justificatif de domicile valable selon la préfecture. Henna ne pourra pas non plus être relogée dans le parc social tant que son titre n'a pas été renouvelé et est considérée comme occupante de « mauvaise foi » du fait de la procédure d'expulsion préalable à l'arrêté de péril.

## LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT : « TOUT EST LIÉ : L'ADRESSE, LE TRAVAIL, LES PAPIERS... »

Pour les personnes "sans-papiers" logées dans le parc privé ou pour les personnes avec un titre de séjour d'un an renouvelable dans le parc social, l'enjeu est alors pour elles de pouvoir s'y maintenir.

Face à la précarité des situations administratives, les personnes concernées sont plus susceptibles d'être confrontées à des ruptures de droits sociaux, à une perte d'emploi ou à des abus de bailleurs malveillants pouvant conduire à une expulsion. En effet, **la durée très courte des titres de séjour délivrés, le non-renouvellement d'un titre de séjour du fait du changement de situation de la personne ou encore la rétention administrative entraînent des ruptures dans le parcours résidentiel des personnes.**

## DES RUPTURES DE DROITS SOCIAUX DANS LE CADRE DU RENOUELEMENT D'UN TITRE DE SÉJOUR

La majorité des droits sociaux (RSA, allocations logements, allocations familiales, indemnités chômage...) sont soumis à la condition de régularité du séjour (à l'exception de l'Aide Médicale d'État – AME). Un titre de séjour étant par définition temporaire, les personnes concernées sont régulièrement soumises à un processus de renouvellement pouvant occasionner des ruptures de droits. La demande de renouvellement du titre de séjour doit s'effectuer au plus tard dans les deux mois précédant son expiration. Néanmoins, selon les territoires et compte tenu des délais pour obtenir un rendez-vous en préfecture, il peut être nécessaire de solliciter le renouvellement du titre plus de quatre mois avant son expiration<sup>77</sup>.

Selon une étude menée par la Fondation Abbé Pierre en 2020, **l'irrégularité du séjour est la cause principale de sus-**

<sup>77</sup> La Cimade a mis en place une plateforme qui informe en temps réel des délais pour la prise d'un premier rdv en préfecture afin de dénoncer les difficultés d'accès aux préfectures : <http://aguichetsfermes.lacimade.org/>.

**pension des droits sociaux**<sup>78</sup>. Ainsi, le renouvellement tardif d'un titre de séjour peut engendrer des périodes de suspension de droits auprès de la CAF ou d'autres organismes tels que le Pôle Emploi ou la CPAM.

Dans la plupart des cas, le problème n'est pas l'évaluation de la situation, puisque celle-ci n'a pas évolué, mais une question de moyens dont disposent **les services préfectoraux qui n'arrivent pas à gérer le flux des demandes et ne peuvent délivrer les titres ou les récépissés dans les délais impartis**<sup>79</sup>.

La dématérialisation des prises de rendez-vous qui s'est systématisée depuis la crise sanitaire a créé des files d'attente invisibles. Les personnes doivent se connecter tous les jours pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois avant d'obtenir un rendez-vous.

Les délais d'instruction des dossiers par les organismes de protection sociale sont également problématiques, avec des moyens parfois insuffisants pour gérer le flux des demandes. Les modalités d'ouverture de droits peuvent également conduire à des périodes de carences. Pour la CAF, elle est fonction des dates d'effet du titre de séjour ou du récépissé de telle façon qu'une **période de carence peut commencer quand bien même le nouveau titre de séjour a été délivré**.<sup>80</sup>

Enfin, le manque de lisibilité des informations délivrées par les organismes et les divergences de pratiques entre territoires et entre institutions participent également aux difficultés dans le maintien des droits.

*« Pour chaque procédure, des papiers différents sont demandés, parfois c'est le récépissé, parfois c'est le titre de séjour, les gens sont perdus. Et parfois c'est la CAF qui se trompe et qui suspend les droits parce qu'un récépissé a été transmis et qu'elle exige un titre de séjour alors que c'est illégal. »* **Juriste dans une permanence d'accès aux droits**

78 Fondation Abbé Pierre, *Prestations sociales de la CAF et logement : enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et structures associatives qui les accompagnent*, juin 2020.

79 La Cimade, *À guichets fermés, demandes de titres de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfectures*, mars 2016.

80 Ainsi, la validité du titre de séjour doit couvrir le mois entier pour ouvrir un droit CAF sur le mois concerné et si le renouvellement du titre ne suit pas la fin du précédent, le nouveau droit CAF s'ouvre à M+1. Un titre de séjour qui expire le 15 mars avec un nouveau récépissé daté du 15 mai entraîne une suspension des droits en mars, avril et mai. Les nouveaux droits seront ouverts pour juin mais payés début juillet, soit quatre mois de carence.

## BÉNÉFICIAIRE DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE, INÈS SE VOIT SUSPENDRE SES DROITS CAF AU MOMENT DU RENOUELEMENT DE SON TITRE

Inès est ressortissante ivoirienne bénéficiaire de la protection subsidiaire<sup>81</sup> depuis janvier 2020. Depuis l'obtention de cette reconnaissance de protection, Inès a obtenu un récépissé de demande de titre de séjour mentionnant le bénéfice de la protection subsidiaire. Ce récépissé valable six mois a déjà été renouvelé deux fois, le dernier récépissé est valable jusqu'au 18 septembre 2021.

Ses droits à la CAF ont été suspendus en septembre au motif que le titre de séjour ne couvre pas la totalité du mois, ne permettant pas d'étudier les droits pour le mois de septembre. La demande de récépissé avait été faite sur les Hauts-de-Seine mais entre-temps, Inès a obtenu un logement sur Paris. Elle a demandé un changement d'adresse en juillet à la préfecture de police mais est restée sans réponse de leur part à ce jour, malgré une relance.

Une fois qu'elle aura obtenu un nouveau document ou titre de séjour attestant qu'elle a toujours eu la qualité de bénéficiaire de la protection subsidiaire, même quand elle ne pouvait le justifier, Inès pourra demander la réouverture de ses droits, ainsi que leur rétroactivité. En attendant, il faut survivre.

81 Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves définies par l'article L. 512-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

« Chaque année les documents qu'on te demande pour renouveler ton titre sont de plus en plus compliqués à avoir. On m'a demandé une adresse fixe mais je n'avais pas d'adresse fixe, j'ai donné des adresses différentes. Tout est lié : l'adresse, le travail, le logement, les papiers. L'État ne t'héberge pas mais il exige une adresse fixe, il te coince sur un autre côté. » **Étudiant étranger**

Une rupture de droits sociaux est généralement le début d'un enchaînement de difficultés pouvant conduire à la perte du logement. Les personnes n'ont pas connaissance des recours auxquels elles peuvent prétendre et se retrouvent souvent seules à gérer des situations financières inextricables.

« Il est difficile d'identifier ces situations car les gens eux-mêmes ne sont pas informés de la suspension des droits CAF, ils le voient sur leur compte en banque. Il faut que la personne elle-même l'identifie et ensuite que les travailleurs sociaux fassent la démarche de contestation. Souvent les personnes « sans-papiers » ou en attente de régularisation n'osent pas contester la CAF car elles ont intégré qu'elles n'ont pas droit à grand-chose, il faut faire profil bas, contester une administration leur paraît impossible. » **Juriste dans une permanence d'accès aux droits**

**La fabrique administrative des personnes "sans-papiers", même provisoirement, engendre des ruptures de droits à l'origine de mal-logement.**

## **SUSPENSION DES DROITS AU CHÔMAGE POUR FERDOUS, L'ENTRAINANT DANS UNE « IMPASSE ADMINISTRATIVE »**

Une problématique dans le renouvellement du titre de séjour peut induire la suspension des droits au chômage par le Pôle Emploi. C'est le cas de Ferdous dont l'Allocation de Retour à l'Emploi (ARE) a été suspendue suite à l'expiration de son titre de séjour en attente de renouvellement. Ferdous se retrouve sans aucune ressource et dans l'impossibilité de payer son loyer.

Il est dans ce que l'on appelle une « impasse administrative » : il lui faut un titre de séjour valide pour percevoir ses droits au chômage et il faut percevoir le chômage pour faire renouveler son titre de séjour.

Dans l'attente d'une régularisation de sa situation, il bénéficie d'un soutien alimentaire par le Conseil départemental et d'un accompagnement par la conseillère en économie sociale et familiale de son bailleur social. Lorsque le nouveau titre de séjour sera délivré, il pourra bénéficier d'un rappel de prestations afin de solder sa dette de loyer. Mais en attendant, il faut survivre.

## LE DIFFICILE ACCÈS AU DROIT POUR LES CITOYENS DE L'UNION EUROPÉENNE<sup>80</sup>

Les citoyens de l'Union européenne peuvent bénéficier des prestations CAF à condition de remplir les conditions de régularité de séjour énoncées par l'article L. 233-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile<sup>82</sup>, c'est-à-dire avoir un emploi, ou être en étude ou formation professionnelle et justifier de ressources suffisantes ainsi que d'une assurance maladie « pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale », ou être le conjoint ou le descendant direct d'un citoyen de l'UE satisfaisant aux précédentes conditions.

Comme le droit au séjour de citoyens de l'Union européenne ne se matérialise pas nécessairement par un titre de séjour, les CAF doivent apprécier la régularité du séjour au cas par cas lors des demandes, ce qui pose des questions d'interprétation.

Par exemple, les CAF estiment qu'un citoyen de l'Union européenne exerçant une activité professionnelle salariée d'une durée mensuelle inférieure à 60 heures ne remplit pas les « conditions minimales d'activité » nécessaires, en application de la circulaire CNAF n° 2009-022 du 21 octobre 2009. Il s'agit là d'une interprétation erronée de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour rappelle le Défenseur des droits dans sa décision n°2019-080, saisi d'une réclamation relative à la suspension de droits à l'APL, au RSA et à la prime d'activité, et qui demande à la CNAF de modifier son texte.

Le 10 mars 2021, dans une lettre au réseau adressée aux CAF<sup>83</sup>, la CNAF supprime ses seuils d'activités salariées pour l'étude du droit au séjour : « *il est désormais admis que le droit au séjour au titre de l'activité professionnelle salariée est rempli durant toute la période couverte par le contrat de travail, quel que soit le volume d'activité ou la rémunération.* »

C'est ce que la DIHAL rappelait déjà en novembre 2020<sup>84</sup> : « *Un travailleur est une personne qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération* » ; en cas d'activité non salariée, il suffit de justifier que l'activité est réelle et effective, par tous moyens, le « *caractère modique des revenus* » n'étant pas un motif de refus du droit au séjour ; les ressources sont suffisantes (pour ne pas être considéré comme une « *charge déraisonnable* ») même si leur montant n'excède pas celui du RSA ou de l'ASPA et sont appréciées au regard de la situation personnelle, du montant des prestations sociales, de la durée des difficultés et du séjour...

82 Ancien article L. 121-1.

83 Lettre réseau n° 2021-016 de la Direction des politiques familiales et sociales.  
84 DIHAL, Quel droit au séjour pour les citoyens européens vivant en France ?, novembre 2020.



## UNE VULNÉRABILITÉ ACCRUE FACE AUX RISQUES D'EXPULSION LOCATIVE

Dans une situation administrative précaire, les personnes sont plus susceptibles d'être confrontées à des difficultés de paiement de leur loyer et donc à des procédures d'expulsion locative.

« Quand on regarde pourquoi une procédure d'expulsion a été engagée, on se rend compte que c'est souvent lié à une baisse des ressources, elle-même liée à une suspension des droits, elle-même liée à un délai d'attente pour faire renouveler son titre de séjour. » **Juriste dans une permanence d'accès aux droits**

Lorsqu'elles se retrouvent en difficulté pour le paiement de leur loyer, les personnes en rupture de droit au séjour ont également moins de leviers que les autres pour résorber leur dette et trouver des solutions pour se maintenir dans le logement.

Les aides départementales du Fonds de Solidarité Logement (FSL) sont, par exemple, souvent conditionnées à la régularité du séjour. Pourtant, la loi<sup>85</sup> ne pose pas de condition de séjour pour en bénéficier. Si les aides sont accordées dans les conditions de leur règlement intérieur rédigés par les départements (sur avis du PDALHPD), la loi prévoit également que « les conditions d'octroi des aides du fonds de solidarité ne peuvent reposer sur d'autres éléments que le niveau de patrimoine ou de ressources des personnes et l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent. »

De plus, lorsqu'une procédure d'expulsion arrive à son terme, l'absence de droit au séjour limite les possibilités de relogement ou d'hébergement.

85 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

## L'IMPOSSIBILITÉ D'ANTICIPER LE RELOGEMENT FAUTE DE DROIT AU SÉJOUR

Lorsque Danielle est menacée d'expulsion, elle ne dispose que d'un récépissé de première demande de titre de séjour, l'empêchant de faire une demande de relogement dans le parc social avant d'avoir obtenu son titre de séjour, soit trois semaines avant l'expulsion. Compte tenu des délais pour un relogement, l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre qui accompagne la famille va demander en urgence un sursis avant l'expulsion pour que cette famille avec deux filles de trois ans ne se retrouve pas à la rue.

## LA REMISE EN CAUSE DU DROIT À LA VIE FAMILIALE

Un couple avec un bébé de six mois est sur le point d'être expulsé. Madame est "sans-papiers" et Monsieur a un titre de séjour. Pour bénéficier d'une prise en charge à l'hôtel puis d'un relogement dans le parc social, la famille a décidé de faire un recours DALO pour Monsieur et leur fille mais pas pour Madame qui ne peut pas y prétendre puisqu'elle n'a pas de titre de séjour. En cas d'expulsion et si la réponse de la commission de médiation (COMED) est positive, le relogement ne se fera que pour Monsieur et leur fille et Madame devra trouver une solution d'hébergement dans leur cercle amical/familial et se séparer ainsi de son mari et de sa fille.

Lorsqu'il n'y a pas de bail, par exemple dans le cas d'une sous-location informelle, les risques d'expulsion sont accrus faute de cadre pour réguler les relations entre le locataire et le bailleur.

### CONTRAINTS À LA SOUS-LOCATION, ILS SE RETROUVENT EN PROCÉDURE D'EXPULSION SANS RECOURS POSSIBLE

Zineb et Yanis sont ressortissants algériens. En l'absence de titre de séjour, ils ont rencontré des difficultés pour trouver un logement et ont été contraints d'accepter une sous-location (non déclarée au bailleur) via un « ami » à eux. Non seulement l'ami en question ne remettait pas systématiquement l'argent versé par la famille au propriétaire, mais en raison de problématiques de santé et d'absence de titre de séjour, la famille n'a plus été en capacité de travailler et donc de payer le loyer. Une procédure d'expulsion a été engagée par le propriétaire contre le locataire en titre, mais Zineb et Yanis sont de fait menacés d'expulsion en tant qu'« occupants du chef » du locataire.

En l'absence de titre de séjour, ils ne peuvent déposer de recours DALO ni prétendre à un relogement dans le parc social.

### LES CONTRÔLES DE POLICE ET LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE : FACTEURS DE RISQUES DANS LES TRAJECTOIRES RÉSIDENTIELLES

Malgré la crise sanitaire et les risques de contamination au sein des lieux de détention ainsi que les possibilités limitées de reconduite à la frontière du fait de la pandémie, les associations présentes au sein des CRA (centres de rétention administrative) ont recensé, en 2020, près de 28 000 personnes enfermées, dont la majorité en outre-mer et plus précisément à Mayotte<sup>86</sup>. Parmi elles, 40% ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Pour les autres, c'est le plus souvent une remise en liberté après plusieurs semaines de rétention.

86 ASSFAM, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Solidarité Mayotte, *Rapport 2020 sur les centres et locaux de rétention administrative*, juillet 2021.

Les effets de la rétention administrative sont très délétères sur les parcours d'intégration. Une absence de deux mois conduit souvent à la perte de l'emploi, entraînant la perte des ressources et donc du logement dont le loyer ne peut plus être payé. L'allongement de la durée de rétention administrative de 45 à 90 jours depuis 2018<sup>87</sup> fragilise d'autant plus les personnes "sans-papiers" dans leurs parcours d'intégration. En 2019, la Cimade alertait ainsi quant aux conséquences de la rétention sur les conditions de vie des personnes et notamment « *la hausse très importante du taux de tentatives de suicide ces derniers mois*<sup>88</sup> » dans les centres de rétention.

L'ethnologue Stephan Le Courant met en avant les conséquences de la politique répressive sur l'instabilité résidentielle des personnes "sans-papiers"<sup>89</sup>. Les contrôles de police qui interviennent fréquemment dans l'espace public représentent un facteur d'instabilité supplémentaire dans les parcours résidentiels. Dans un entretien pour cette étude, le chercheur explique que « *la machine à expulser est plus une machine à fragiliser. La crainte d'une perquisition de la police à leur domicile suite à un contrôle d'identité incite des personnes "sans-papiers" à changer de domicile. Les effets de la « clandestinité » amènent à voir le danger dans des espaces que l'on n'avait pas prévus avant. L'espace domestique devient lui aussi un lieu de danger.* »

### BASCULEMENT EN CAS DE NON-RENOUVELLEMENT DU TITRE DE SÉJOUR

Le renouvellement du titre de séjour est soumis à une évaluation de la situation des personnes au regard des critères de délivrance des titres de séjour. Si la personne ne rentre plus dans ces critères au moment du renouvellement alors **elle perd son droit au séjour et tous les droits qui lui sont associés, et notamment l'autorisation de travailler. Sans ressources les personnes ne peuvent plus se maintenir dans leur logement.**

87 Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

88 <https://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/immigration-le-bilan-mitige-de-la-loi-collomb-1137824>.

89 Stéphane Le Courant, « Vivre sous la menace. Ethnographie de la vie quotidienne des étrangers en situation irrégulière en France », thèse de doctorat sous la direction de Georges Augustins, janvier 2015.

## JOSUÉ ET SA FAMILLE CONDAMNÉS À L'ERRANCE SUITE AU RETRAIT DE LEUR DROIT DE SEJOUR : « MÊME QUAND ON A UN DIPLÔME FRANÇAIS ON NE LE PREND PAS EN CONSIDÉRATION. »

« J'ai eu un titre de séjour étranger malade avec une autorisation de travail. J'ai travaillé en tant qu'agent hospitalier pendant un an et demi. J'ai fait une formation d'aide-soignant et je faisais des remplacements en EHPAD. Puis mon titre de séjour a expiré et la préfecture a refusé de le renouveler. J'ai continué à travailler en EHPAD car il y avait des besoins, c'était en pleine période de COVID.

Un jour ma femme se fait contrôler par la police en sortant du supermarché. Ils lui ont dit qu'ils allaient passer à la maison pour nous emmener en centre de rétention, alors on a pris la décision de partir, nous nous sommes séparés pour se cacher. Mon épouse est revenue à Toulouse avec notre fils qui s'est fait héberger chez des amis. Moi je suis parti à Souillac dans un autre EHPAD pour faire des remplacements. Grâce à mon travail j'ai pu payer une chambre à 300 euros par mois pour mon épouse dans une maison habitée par des compatriotes. Moi j'étais hébergé chez un ami dans son studio : il m'a laissé son lit pour 200 euros et il dormait sur le canapé.

Au bout d'un an, mon patron n'a pas renouvelé mon contrat car il n'avait plus besoin de moi, il m'a dit « vous arrêtez dans une semaine ». J'ai rejoint ma femme à Toulouse, on est resté deux mois dans cette chambre puis l'hébergeur a demandé de libérer la chambre. On a trouvé une autre chambre par l'entremise d'une connaissance pendant deux mois. Mais comme je suis à court d'argent on doit partir.

J'ai eu des fiches de paye pendant quatre ans et Pôle emploi m'a dit de venir avec mon titre de séjour pour percevoir le chômage. Mais je n'ai plus de titre, donc même le chômage je ne peux pas le toucher pour survivre alors que j'ai cotisé.

J'ai fait une demande de titre de séjour depuis deux mois, par la circulaire Valls, j'attends la réponse. En attendant on a décidé d'aller à Paris ou en Belgique car on a de la famille là-bas, mais je ne sais pas quand est-ce que la préfecture va me répondre.

J'ai fait des démarches pour travailler avec mon diplôme, j'ai eu des promesses d'embauche, mais il me manque le titre de séjour. J'ai pourtant passé mon diplôme d'aide-soignant mais même quand on a un diplôme français on ne le prend pas en considération. A quoi ça sert de passer un diplôme et d'être formé alors si ça ne me permet pas de travailler ? J'ai fait l'effort de m'intégrer mais je suis exclu. Je deviens comme un clochard, je ne sais pas où aller, c'est inconcevable pour moi. En me retirant le titre de séjour on m'empêche de vivre. La préfecture est une administration maltraitante, tout se fait selon la volonté de quelqu'un qui va décider de ta vie. S'il dit oui, je peux travailler. S'il dit non, qu'est-ce que je fais ?

J'ai envie de travailler et vivre à Toulouse, dès que je récupère un titre de séjour, je peux retourner travailler avec mon diplôme, louer un petit logement facilement et continuer la vie normale. »

## CONCLUSION DE LA PARTIE 1 - FABRIQUE DES "SANS-PAPIERS", FABRIQUE DES MAL-LOGÉS : DE LA PRÉCARITÉ ADMINISTRATIVE À LA PRÉCARITÉ SOCIALE ET RÉCIPROQUEMENT.

« Vous avez des devoirs avant d'avoir des droits », disait Emmanuel Macron au printemps 2021 en réponse à l'interpellation d'un homme en attente de régularisation depuis huit ans. Et d'ajouter : « On va continuer à investir pour héberger et former mais il faut aussi que celles et ceux qui arrivent sur notre sol prennent leur part de devoirs pour faire l'effort sur la langue, pour faire l'effort pour les formations et ensuite pour avoir un travail, c'est la clé. »<sup>90</sup>

Pourtant, comment ignorer que la précarité des situations administratives constitue un frein majeur aux démarches d'intégration des personnes ? En l'absence de ce sésame que constitue le titre de séjour, toute démarche pour accéder à une formation, un emploi ou un logement décent est largement compromise. De même que l'absence de logement constitue un frein aux démarches de régularisation administrative. Ainsi, quand bien même la domiciliation administrative par un Centre communal d'action sociale (CCAS) ou un organisme agréé ne peut constituer un motif de refus de demande d'un titre de séjour, celle-ci est dans les faits une cause de rejet par certaines préfectures<sup>91</sup>. Dès lors, on constate la mise en place d'un cercle vicieux : celui des situations de précarité administrative qui alimentent des situations de précarité sociale et réciproquement, et les personnes malgré leurs efforts n'en sortent pas.

La précarité sociale induite par la précarité administrative et ses conséquences sur la santé physique<sup>92</sup>, psychologique mais aussi sur l'éloignement géographique des services publics ou des associations accentuent les difficultés d'accès aux droits sociaux.

<sup>90</sup> [https://www.bfmtv.com/politique/emmanuel-macron-aux-sans-papiers-vous-avez-des-devoirs-avant-d-avoir-des-droits\\_AD-202105210439.html](https://www.bfmtv.com/politique/emmanuel-macron-aux-sans-papiers-vous-avez-des-devoirs-avant-d-avoir-des-droits_AD-202105210439.html).

<sup>91</sup> Décision 2017-305 du 28 novembre 2017 relative aux refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile par un centre communal d'action sociale ou un organisme agréé (domiciliation administrative), Défenseur des Droits, 28 novembre 2017.

<sup>92</sup> Voir l'enquête réalisée par Médecins du Monde sur les conditions d'hébergement des personnes en situation de grande précarité, mars 2016.

Des droits aussi élémentaires que la scolarisation des enfants, l'accès à une domiciliation administrative, la santé... ne sont pas toujours respectés.

« Même pour les droits qui ne sont pas conditionnés par la régularité de séjour, ce n'est pas évident pour la mise en œuvre pratique : il y a un recul de l'effectivité de ces droits d'années en années. La régularité de séjour devient la problématique principale pour les gens plus que le logement. Les gens parlent souvent de « ce bout de papier » qui va changer leur vie. » **Juriste dans une permanence d'accès aux droits**

Loin d'être une situation transitoire de court-terme, la situation administrative précaire tend à devenir un état durable, coûteux pour les personnes et pour l'État. Une « carrière » de "sans-papiers" peut ainsi durer 10 ans, 20 ans ou plus ; les personnes craignant également de déposer une demande de régularisation de peur de recevoir une mesure d'expulsion du territoire si celle-ci n'est pas acceptée. **Ce n'est pas non plus un parcours linéaire, le droit au séjour étant soumis à une réévaluation au moment de son expiration, un droit acquis à un moment donné peut-être retiré quelques années plus tard, soumis à des aléas tels qu'une perte d'emploi, une séparation ou une réévaluation des critères de régularisation.**

## HABIB, "SANS-PAPIERS" DEPUIS 20 ANS : LA PRÉCARITÉ RÉSIDENTIELLE DANS TOUS SES ÉTATS

Habib a quitté le Maroc pour la France en 2001. Cela fait 20 ans qu'il réside en banlieue parisienne et y travaille sans droit au séjour. *« J'étais dans l'armée en Algérie. J'ai quitté mon pays après avoir vu des horreurs. J'en fais encore des cauchemars la nuit ».*

À 51 ans, il vit seul et travaille quand il le peut de petits boulots non déclarés dans le bâtiment. *« Je suis plombier, électricien, carreleur, serrurier, menuisier... je peux construire un immeuble ! ».* Mais sa situation administrative précaire lui a souvent joué des tours : *« Je me suis fait arnaquer souvent. Je travaille et après on ne me paye pas. Ils profitent du fait que je suis "sans-papiers" ».* Lorsqu'il ne trouve pas de travail, il survit avec l'aide que lui apportent des amis et ponctuellement une aide financière grâce à son assistante sociale.

L'absence de droit au séjour et de revenus stables lui ont causé de nombreuses difficultés pour se loger. Il a connu en 20 ans tant de situations de (mal)logement qu'il a du mal à en retracer le fil. Tantôt hébergé chez un tiers ou sous-locataire dans un foyer de travailleur migrant, tantôt victime d'un propriétaire malhonnête ou squatteur dans un immeuble abandonné. Ces différentes situations ont pour dénominateur commun l'instabilité permanente et le risque de se retrouver à la rue du jour au lendemain.

Lorsqu'un jour il décide d'arrêter de payer le bailleur qui lui louait avec trois autres personnes un appartement avec une seule chambre pour 600 €, ce dernier lui vole son passeport et le menace jusqu'à ce qu'il paye. *« Je n'appelle pas ça un marchand de sommeil, mais un marchand de malheur. Ils utilisent la misère contre vous. »*

Une autre fois, il atterrit à Montreuil *« chez un compatriote »* qui louait une maison à trente personnes "sans-papiers" pour 150 € chacun. *« Ça fonctionne par le bouche-à-oreille. Il y a des gens qui cherchent que ça, des petites proies. »*

Habib a également été squatteur dans un immeuble à Stalingrad sans eau courante pendant deux ans : *« J'ai ouvert un appartement vide, je me suis installé et j'ai remis l'électricité. C'était insalubre. Il y avait quelques habitants qui attendaient d'être relogés. »*

Puis on lui a « vendu » pour 3 000 € une chambre dans un ancien hôtel à Montreuil. La chambre était restée fermée pendant plus de dix ans. Il y avait encore l'électricité.

*« Je suis resté là pendant quatre ans. J'ai rénové. Il n'y avait que moi, les autres chambres étaient fermées. Je n'avais pas d'eau, je m'approvisionnais dans les gymnases de la mairie avec des bidons. Un jour ma chambre a brûlé car la plaque de cuisson a fait un court circuit. J'ai perdu tous mes papiers dans l'incendie. »*

## ALI : « C'EST FATIGANT DE NE JAMAIS DORMIR AU MÊME ENDROIT, J'AI 50 ANS, CE N'EST PAS UNE VIE. »

Ali est "sans-papiers" en France depuis plus de 20 ans. Il vit à Toulouse et témoigne d'un quotidien marqué par l'absence de perspectives d'insertion et la peur d'être expulsé à tout moment.

*« J'ai dormi à droite et à gauche chez des connaissances, chez d'autres Africains, dans les squats. J'ai essayé le 115 mais ils ne m'ont jamais répondu. Du coup je continue comme ça en dormant à droite à gauche. J'ai fait deux centres de rétention : même si je t'explique ce que c'est tu ne peux pas comprendre. Tu ne dors pas parce que tu as tellement peur qu'on te jette dans l'avion. J'ai des amis qui ont été expulsés et qui sont devenus fous au pays.*

*J'ai toujours travaillé un peu, souvent à la plonge dans les restaurants. Je fais aussi de l'entretien pour une boîte privée, on me paye en chèque emploi service, mais comme je n'ai pas de compte bancaire, je demande à quelqu'un de le faire pour moi et ça arrive que certains prennent une petite commission dessus. J'ai essayé plusieurs fois d'ouvrir un compte bancaire mais avec mon passeport ce n'est pas suffisant, on me demande une carte de séjour de six mois ou un an.*

*Si j'ai des papiers, je peux demander un foyer mais "sans-papiers" je n'ai aucun droit. C'est fatigant de ne jamais dormir au même endroit, j'ai 50 ans, ce n'est pas une vie.*

*J'ai déjà souffert donc j'arrive à me débrouiller mais malgré tout ce n'est pas facile quand tu n'as pas de papier. J'ai de la haine pour moi-même. J'attends les papiers pour me lever le matin et aller travailler, comme tout le monde. Sinon tu n'es pas tranquille, tu es toujours en stress. Je prépare tous les papiers pour monter un dossier de régularisation mais ça prend du temps, c'est difficile de rassembler des papiers quand ça fait vingt ans que tu ne dors jamais au même endroit. Et je crois que j'ai peur de le déposer aussi, qu'on refuse mon dossier et qu'on me demande de repartir dans mon pays. »*

## DES LEVIERS POUR LUTTER CONTRE LE MAL-LOGEMENT DES PERSONNES "SANS-PAPIERS"

Cette partie vise à montrer que le mal-logement des personnes sans-papiers n'est pas une fatalité. Si la solution réside avant tout dans l'accès à un logement digne et la régularisation administrative, des alternatives à la rue, plus durables qu'un hébergement d'urgence en hôtel dépourvu d'accompagnement social, sont possibles et sont mises en œuvre avec succès. Des **leviers existent pour rompre le cercle vicieux de la précarité administrative et sociale en apportant une stabilité résidentielle comme point de départ**. Elles restent néanmoins des « exceptions » à la règle et s'appuient le plus souvent sur des bonnes volontés d'acteurs locaux et des solidarités citoyennes.

On distingue dans cette partie trois modalités de réponses aux enjeux du mal-logement des personnes "sans-papiers" :

- Un hébergement institutionnel avec un accompagnement social global.
- Un accès au logement temporaire.
- Des alternatives portées par la société civile.

### « LA CLÉ C'EST L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL PLURIDISCIPLINAIRE... »

La stratégie nationale de réduction des nuitées hôtelières lancée par l'État en 2015<sup>93</sup> développe d'une part des dispositifs d'hébergement ou de logement temporaire accessibles à toutes personnes sans abri quel que soit leur situation administrative et renforce les moyens d'accompagnement social à l'hôtel.

93 Circulaire interministérielle du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel.

### LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE : UNE VERSION AMÉLIORÉE DE L'HÔTEL

En 2016, l'État lance un appel d'offre pour l'ouverture de places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) en substitution de places d'hôtel. Cet appel d'offre remporté par ADOMA met en place un partenariat avec le groupe hôtelier ACCOR et un fonds d'investisseurs sociaux afin de transformer des hôtels formule 1 en hébergement de type résidences hôtelières à vocation sociale.

Ce dispositif destiné à l'origine uniquement aux personnes déjà hébergées à l'hôtel s'est progressivement ouvert à des personnes ne trouvant aucune solution dans le parc d'hébergement classique ou de logement. On y retrouve ainsi fortement des personnes en situation administrative précaire ou sans ressources et notamment des personnes déboutées du droit d'asile.

Le projet porté par ADOMA repose sur un hébergement inconditionnel et sans durée limitée. Néanmoins, les orientations effectuées par les SIAO varient d'un département à l'autre reposant dans certains cas sur des critères de vulnérabilité et des perspectives de régularisation à court-terme.

Dans la Loire, ADOMA est l'un des rares acteurs de l'hébergement qui accueille de manière réellement inconditionnelle (75% des places sont occupées par des personnes dont la situation administrative n'est pas régularisée<sup>94</sup>).

Si les modalités d'hébergement restent de l'ordre de l'urgence et sont encore loin d'être du logement (douches et cuisines collectives, promiscuité...), la solution proposée permet d'offrir un accompagnement social dans la durée et d'entrevoir des perspectives de régularisation pour des personnes "sans-papiers".

94 D'après le rapport d'activité 2020 de l'HUAS Andrézieux-Bouthéon.

« On répond aux besoins d'urgence. On a moins de moyens que les autres structures de type CHRS mais c'est mieux qu'en hôtel classique. On a un travailleur social pour quarante personnes sur un même site. Par ailleurs, il y a des personnes qui sont autonomes, elles sont là seulement car elles n'ont pas de papiers, mais elles n'ont pas de nécessité d'accompagnement renforcé comme en CHRS. » **Directrice adjointe à l'hébergement à ADOMA – dispositif HUAS de la Loire**

Cette initiative reste toutefois assez marginale au regard du volume total de personnes hébergées en hôtel (voir tableau ci-dessous).

« Le rachat d'hôtel et la transformation en Résidences Hôtelières à Vocation Sociale est un levier intéressant mais peu utilisé, avec seulement 1 200 places environ. Il est nécessaire d'affirmer une ambition plus forte et un cadrage national plus important, pour un déploiement qualitatif des résidences hôtelières à vocation sociale. » **Chargée de mission à la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)**

Au 30 juin 2020, les capacités du parc d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) se décomposaient comme suit :

Capacité d'accueil (en nombre de places)*	Au 30 juin 2020	Au 30 juin 2019	Ecart 2020/2019	
			En places	En %
Hébergement hors CHRS	58 103	56 651	1 452	3%
Hôtel	58 031	49 418	8 613	17%
CHRS	45 262	44 664	598	1%
Résidences hôtelières à vocation sociale	1 225	1 026	199	19%
<b>TOTAUX</b>	<b>162 621</b>	<b>151 759</b>	<b>10 862</b>	<b>7%</b>
*Source des données : enquête AHI, DGCS				

Tableau extrait du *Rapport Annuel de Performance 2020*

## DES ALTERNATIVES À L'HÔTEL POUR LES PERSONNES SANS DROIT AU SÉJOUR

Dans certains territoires se sont développés, en collaboration avec les pouvoirs publics, des dispositifs de logement temporaire spécifiquement pour les personnes sans droit au séjour. Ils limitent le recours à l'hôtel et apportent une amélioration substantielle des conditions de vie avec une forme d'habitat généralement en appartement.

### ► L'ATELIER LOGEMENT SOLIDAIRE DANS LE PUY-DE-DÔME

L'association Atelier Logement Solidaire a été créée en 2010 par la Cimade, le Secours Populaire et le Secours Catholique dans le but de proposer un logement temporaire à des familles déboutées du droit d'asile avec enfants mineurs. Les appartements sont loués avec un agrément pour l'intermédiation locative et les ménages ont un statut d'hébergé à titre gratuit.

Les familles sont hébergées le temps de leur « régularisation ».



« Ce n'est pas parce qu'elles n'ont pas eu l'asile qu'elles n'ont pas de raison valable d'être sur le territoire » rappelle la directrice de l'Atelier Logement solidaire. Le choix des familles se fait sur des critères de vulnérabilité : âge des enfants, situation familiale, durée de prise en charge au 115...

Vingt-huit familles sont hébergées dans des appartements en diffus sur toute l'agglomération (parc social, parc privé classique ou conventionné). Les logements sont intégralement meublés. « L'idée est que les familles puissent se poser et ensuite on attaque les démarches d'insertion ». Depuis 2013, trente familles sont sorties du dispositif pour accéder au logement après une régularisation. L'association compte 2,5 Équivalent Temps Plein pour accompagner vingt-huit familles.

Même après la régularisation, des difficultés persistent :

« Maintenant notre problématique c'est moins le titre de séjour que l'accès aux droits. On met parfois six mois pour ouvrir les droits CAF, surtout lorsqu'il y a des enfants nés à l'étranger. Tant que les droits CAF ne sont pas instruits, les bailleurs sociaux ne peuvent pas instruire le dossier de demande de logement social »

Directrice de l'Atelier Logement solidaire.

L'association ne reçoit aucun soutien financier de l'État. Le modèle économique repose sur une subvention du département à hauteur de 400 000 € par an. **Le coût unitaire de l'accompagnement est de l'ordre de 10 € par jour et par personne.**

« C'est moins cher qu'une prise en charge à l'hôtel »  
Directrice de l'Atelier Logement solidaire.

### ► ALTERNATIF'HÔTEL DANS L'HÉRAULT

Inspiré par l'Atelier Logement Solidaire du Puy-de-Dôme, un dispositif similaire s'est développé en 2013 dans l'Hérault à l'initiative de La Cimade et Adages avec l'appui du Conseil départemental et de l'État.

« Ils ont été tout de suite partants quand on leur a proposé ce projet qui pourrait réduire les coûts de l'hébergement à l'hôtel, fluidifier les places en CADA et en hébergement d'urgence classique tout en apportant un accompagnement social en vue de la régularisation administrative. Le fait que ça fonctionnait déjà à Clermont-Ferrand a facilité la confiance dans le projet. » Directeur de La Cimade - Béziers

Expérimenté d'abord sur Béziers et Montpellier, le dispositif s'est étendu à Sète et comporte désormais 184 places (dont 18 places ouvertes en 2021), réparties entre 5 associations (ADAGES, La Cimade, ISSUE, La Clairière et Solidarité urgence sétoise). Les personnes sont hébergées temporairement dans des appartements du parc privé loués par les associations, le temps d'obtenir un titre de séjour. Une fois la régularisation obtenue, les personnes sont orientées vers le droit commun.

Initialement co-financé par l'État et le Conseil départemental, le dispositif Alternatif'Hôtel est désormais intégralement financé par l'État sur les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence et complété par l'allocation logement temporaire (ALT). Ce budget sert à financer la gestion locative (loyers, charges, ameublement) et l'accompagnement des ménages. D'après La Cimade, **ce budget correspond environ à 5 000 € par personne et par an.** Si cette solution est plus stable et plus digne que l'hôtel, elle reste sous-financée au regard des besoins réels des personnes.

« On leur donne un toit mais après pour se nourrir, se vêtir, prendre en charge la scolarité, ce sont vraiment des bouts de ficelle. Parfois on obtient des fins d'enveloppe pour distribuer des tickets-services. Il n'est pas toujours possible d'avoir accès aux denrées de la Banque Alimentaire, cette dernière étant très sollicitée... Et puis nos financements ne le permettent pas. » Cheffe de service d'ADAGES - Montpellier

Les personnes accueillies sont majoritairement des familles, déboutées du droit d'asile ou sans titre de séjour, et préalablement hébergées dans les dispositifs d'urgence classique, notamment à l'hôtel. Le dispositif comporte cependant une dimension sélective : pour être acceptées, les personnes doivent présenter des « perspectives de régularisation dans un délai raisonnable » (La Cimade).

Des commissions d'admission rassemblant l'État, le SIAO et les associations concernées examinent conjointement les dossiers des candidats.

*« Le dispositif est en train de s'institutionnaliser. C'est une bonne chose, même s'il faut rester vigilant à ce que les critères d'admission ne soient pas restreints. »*

**Directeur de La Cimade - Béziers**

*« On ne communique pas beaucoup dessus car on est financé par l'État pour héberger des personnes en situations illégales. Au vu des enjeux et de la sensibilité du sujet, on est toujours un peu sur la brèche. On oscille entre ne pas faire trop de bruit car c'est un dispositif un peu à la marge et communiquer dessus car c'est extrêmement efficace. **Neuf personnes sur dix qu'on accompagne sont régularisées.** »*

**Cheffe de service d'ADAGES - Montpellier**

Pour La Cimade, **l'enseignement de ce dispositif est la preuve qu'il est possible d'accueillir des personnes sans titre de séjour dans de meilleures conditions qu'à l'hôtel** et d'avoir des moyens d'accompagnement adaptés permettant de travailler sur la régularisation administrative.

Le but n'est pas de créer une filière parallèle d'hébergement spécifique des personnes "sans-papiers" mais bien d'apporter une réponse qualitative pour leur permettre d'accéder à l'autonomie.

*« Bien évidemment, la position de La Cimade c'est un droit à l'hébergement pour tous. Mais nous sommes aussi pragmatiques. Une fois qu'on a dit ça, on fait quoi ? Par ailleurs, il faut que les associations qui font du social s'emparent de cette question du droit au séjour. En s'engageant dans ce dispositif, on voulait montrer que c'était possible. L'accompagnement social doit aussi porter sur les aspects juridiques. C'est la clé. »*

**Directeur de La Cimade - Béziers**

## LES CHIFFRES-CLÉ D'ALTERNATIV'HÔTEL EN 2020

Taux d'occupation du dispositif : 96.60 %.

Durée moyenne de prise en charge : 287 jours.

Nombre de personnes différentes accueillies : 226 dont 118 adultes (dont enfant majeur).

83 % des adultes sont sans ressources. 17 % ont des ressources au cours de l'année.

Sorties du dispositif : 13 ménages, soit 31 personnes dont :

- 4 ménages soit 12 personnes sont sorties vers du logement ordinaire.
- 4 ménages soit 13 personnes sont sorties vers du logement intermédiaire.
- 5 ménages, soit 6 personnes sont sorties en hébergement généraliste.

## UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL À L'HÔTEL : LA PLATEFORME D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL À L'HÔTEL (PASH)

Parallèlement à la recherche d'alternatives à l'hôtel, des solutions pour renforcer les moyens d'accompagnement social pour les ménages hébergés à l'hôtel se développent sur plusieurs territoires. C'est le cas en Ile-de-France avec la mise en place des Plateformes d'Accompagnement Social à l'Hôtel (PASH). Ces plateformes financées par l'État visent à confier à un opérateur unique sur chaque département la mission d'accompagnement social de l'ensemble des ménages hébergés à l'hôtel, en complément ou à la place des moyens d'accompagnement de droit commun.

## UN COUPLE ET QUATRE ENFANTS DE NATIONALITÉ SYRIENNE<sup>94</sup> PRIS EN CHARGE DANS LE CADRE DU DISPOSITIF ALTERNATIF'HÔTEL

Cette famille, entrée dans le dispositif en novembre 2017, présente une situation particulière : il s'agit de personnes qui ont fui la Syrie mais qui sont arrivées par l'Espagne. Elles ont obtenu une protection subsidiaire en Espagne mais ont quitté l'Espagne pour la France avant d'avoir été informées de cette protection. Une partie de leur famille était déjà installée à Toulouse, ce qui a motivé leur départ d'Espagne.

Le travail de La Cimade a consisté à ré-entreprendre des démarches de demande d'asile en France, ce qui s'est avéré impossible car l'administration considère qu'elles relèvent de la responsabilité de l'Espagne. Il ne s'agit pas ici de responsabilité d'examen de la demande d'asile mais bien d'impossibilité de demander une protection internationale dans un État membre dès lors qu'on l'a déjà obtenue dans un autre.

Une rencontre avec la sous-préfecture de Béziers a pu être organisée pour élaborer des solutions sur ces situations qui sont assez nombreuses à Béziers, sans résultat tangible. Une demande individuelle de titre de séjour Vie Privée et Familiale n'a pas pu être déposée en 2019 du fait de la difficulté d'accéder à la sous-préfecture (la prise de rendez-vous par internet étant complètement saturée).

En 2020, une demande de titre de séjour à titre exceptionnel (cinq ans de présence en France) a été effectuée et obtenue. Dans la foulée de la délivrance du titre de séjour, une demande d'asile pour les deux enfants nés en France a été réalisée, puis pour le reste de la famille. Toute la famille a pu obtenir le bénéfice de la protection subsidiaire. L'objectif pour l'année 2021 est l'ouverture des droits sociaux pour la famille et la sortie du dispositif.

Ces personnes étaient hébergées en CADA et se sont vues déboutées de leur demande d'asile.

Par ailleurs, fin novembre 2019, un drame a eu lieu au sein du CADA où ils étaient hébergés : une personne s'est donnée la mort par pendaison. Il se trouve que ce sont les parents de cette famille qui ont découvert le corps et que les enfants en ont été témoins. Une solution d'urgence a été recherchée pour sortir la famille du CADA, impératif pour sa protection. La solution d'Alternatif'Hôtel a donc été idéale pour leur permettre de quitter le CADA.

<sup>95</sup> Extrait du rapport d'activité 2020 de La Cimade, projet Alternatif'Hôtel à Béziers.

<sup>96</sup> Ibid.

L'objectif est de renforcer le pilotage et de proposer une même qualité d'accompagnement social à tous les ménages hébergés à l'hôtel afin de favoriser une sortie positive vers du logement.

À Paris, la plateforme AGATE (Accompagnement Global pour l'Accès aux droits et à la lutte contre les Exclusions), gérée par le Samu Social et opérationnelle depuis janvier 2021<sup>97</sup>, est un service d'accompagnement pluridisciplinaire qui regroupe 32 travailleurs sociaux, 7 juristes en droit des étrangers, 5 conseillers en insertion professionnelle et 3 techniciens de l'intervention sociale et familiale. Les travailleurs sociaux sont référents et orientent si besoin le ménage vers les autres professionnels de la plateforme.

L'accompagnement global proposé par la plateforme est un réel atout, notamment pour le suivi des ménages en situation administrative dite irrégulière ou précaire.

*« Pour les travailleurs sociaux, pouvoir orienter un ménage vers un juriste spécialisé en interne, c'est un gain de temps énorme, ça nous recentre sur notre cœur de métier. Au bout de 6 mois de mise en service de la plateforme, le constat est clair : la clé c'est l'accompagnement pluridisciplinaire ».* **Responsable d'équipe AGATE**

*« Sans suivi juridique, il n'est pas possible de faire évoluer positivement la situation. Les autres plateformes orientent vers des partenaires, mais ils sont déjà saturés. »* **Juriste de la plateforme AGATE**

**La force du dispositif tient également à un ratio d'un travailleur social pour 44 ménages accompagnés, là où des services sociaux de droit commun peuvent excéder la centaine.**

Entre janvier et juillet 2021, 75 titres de séjour ont pu être obtenus. Les papiers sont le sésame qui permet d'enclencher toutes les autres démarches : la demande de logement social, l'accès aux droits CAF sous réserve de 5 ans de présence pour certains droits (RSA, prime d'activité), l'insertion professionnelle...

<sup>97</sup> Ce dispositif provient de la fusion de deux autres dispositifs expérimentaux d'accompagnement sociojuridique du Samu Social de Paris, qui ont émergé en 2018.

*« Débloquer des revenus, c'est le nerf de la guerre pour l'accès au logement et à l'autonomie. »* **Responsable d'équipe AGATE**

Les ménages sont ensuite orientés vers du logement temporaire ou de droit commun. Toutefois, le manque de places en intermédiation locative, la faiblesse des ressources et **la précarité de la situation administrative avec un premier titre de séjour d'une validité d'un an rendent complexe la sortie de l'hôtel.**

En septembre 2021, près de 900 ménages bénéficient d'un accompagnement social par la plateforme du Samu social de Paris. Une montée en charge progressive est prévue pour atteindre un total de 1 400 ménages accompagnés. Les ménages qui étaient déjà accompagnés par le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) n'ont pas vocation à être accompagnés par la plateforme et conservent leur référent de droit commun. Le dispositif AGATE a toutefois été dimensionné pour répondre aux besoins en amont de la crise sanitaire et se retrouve désormais en difficulté pour prendre en charge les 1 000 ménages supplémentaires hébergés suite à la crise sanitaire.

## ENTRE L'HÉBERGEMENT ET LOGEMENT : BRICOLAGE ET SOLUTIONS D'ATTENTE

### L'INTERMÉDIATION LOCATIVE : UN LEVIER TRÈS ENCADRÉ

L'intermédiation locative (IML) est une pratique qui renvoie à l'intervention d'un tiers social agréé par l'État entre le propriétaire bailleur et le ménage occupant le logement, afin de simplifier et sécuriser la relation locative entre ces deux parties. Elle concerne principalement la mobilisation de logements dans le parc privé à des fins sociales. Le dispositif SOLIBAIL est l'une des formes d'intermédiation locative financée par l'État.

Cet outil peut constituer un véritable levier pour permettre un accès au logement le temps de la régularisation administrative et une alternative de qualité à l'hébergement d'urgence, coûteux et peu adapté aux besoins des personnes.

Toutefois, l'**instruction du 4 juin 2018<sup>98</sup> destinée à relancer l'IML exclut explicitement de son périmètre les personnes en séjour irrégulier**. Elle prévoit deux exceptions très limitées : les familles monoparentales en attente du renouvellement d'un titre de séjour et les familles dont un membre du couple au moins est en situation régulière. Dans les faits, les services de l'État tolèrent parfois les personnes et certaines collectivités ont demandé des dérogations dans ce sens. A cet égard, il apparaît regrettable de laisser aux acteurs locaux, collectivités ou associations, la charge d'assumer cette entorse.

Si dans le parc social, une condition de régularité est exigible, tel n'est pas le cas dans le parc privé. L'exigence par simple voie de circulaire de la régularité du séjour pose question dès lors qu'il s'agit d'un bailleur privé et qu'elle ne semble pas reposer sur un fondement légal (législatif ou réglementaire).

L'IML est pourtant l'un des leviers pour le relogement des personnes dans le cadre d'opérations de lutte contre l'habitat dégradé et indigne. C'est le cas à Marseille suite à l'effondrement des immeubles de la rue d'Aubagne, le 5 novembre 2018. Parmi les ménages évacués se trouvaient des personnes dites en situation administrative irrégulière, pour lesquelles des conventions d'occupation précaire ont été réalisées par l'opérateur SOLIHA afin qu'elles puissent accéder à un logement temporaire le temps de leur régularisation. La charte de relogement précise que « pour les publics n'ayant pas accès au logement social, le portage du bail pourra être réalisé par un opérateur, via un dispositif adapté, en vue d'un relogement définitif, sous condition de ressources ». C'est également la piste envisagée pour le relogement des occupants à droits incomplets dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) en Ile-de-France.

Mais les opérateurs concernés semblent bien démunis face aux restrictions légales et au coût du relogement, les amenant à réaliser un tri entre ceux dont la régularisation est probable et les autres.

« On regarde si des solutions d'IML dans le parc social peuvent fonctionner pour des situations qui semblent régularisables à court ou moyen terme. On regarde d'abord la complexité de la situation, par exemple s'il s'agit de gérer l'attente d'une régularisation prochaine ou si le ménage a déjà une OQTF... ». **EPFIF (Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France)**

#### LE PROJET « GWENILI » À SAINT-BRIEUC : DE LA MÉDIATION LOCATIVE DANS LE PARC SOCIAL POUR DES PERSONNES "SANS-PAPIERS"

Depuis mars 2021, huit logements ont été mis à disposition de l'association ASTI par le bailleur social Terre et Baie Habitat pour loger des ménages en situation administrative précaire non pris en charge par l'État dans les dispositifs « classiques » de mise à l'abri. Une convention d'occupation de trois ans renouvelable a été signée entre l'association et le bailleur social. Les ménages sont accompagnés par l'association afin de travailler un parcours résidentiel dans la vision du « Logement d'abord ». Un des huit appartements est dédié à une colocation de jeunes majeurs étrangers en formation, qui n'étaient pas pris en charge précédemment par l'Aide sociale à l'Enfance et hébergés par des familles solidaires.

Le projet s'appuie sur un réseau de partenaires : Fondation Abbé Pierre, CCAS de Saint Briec, Les Compagnons Bâisseurs Bretagne et l'Agence locale de l'énergie et du climat du Pays de Saint Briec.

« Il y a une quantité de logements vides à Saint Briec. Les logements ça ne manque pas. C'est plutôt la volonté. L'accompagnement que l'on fait avec les familles leur permet de s'intégrer dans le quartier, dans une vie collective. Le but est aussi de rassurer les politiques et les populations. » **bénévole de l'ASTI**

<sup>98</sup> Instruction du 04 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord.

## LA RUE, L'HÔTEL, LE CADA, L'HÉBERGEMENT CITOYEN PUIS LA MISE À DISPOSITION D'UN LOGEMENT SOCIAL : LE PARCOURS RESIDENTIEL D'UNE FAMILLE ALBANAISE EN BRETAGNE

Mélissa, 23 ans, est arrivée en France en 2016 d'Albanie avec ses parents et son frère.

« *Trouver un logement c'est compliqué parce qu'on n'a pas le droit de travailler* ». À leur arrivée à Brest, ils ont d'abord été sans-abris pendant deux mois puis hébergés à l'hôtel par le 115 pendant quelques jours. Ils ont ensuite été hébergés en CADA pendant un an le temps de l'examen de leur demande d'asile. Lorsque leur demande a été rejetée, ils ont de nouveau été hébergés quelques jours par le 115. « *Après deux semaines, ils nous ont dit qu'ils ne pouvaient plus nous héberger. Je suis allée à la mairie demander de l'aide, ils nous ont payé une nuit. Après on s'est retrouvé sans rien du tout.* »

C'est alors grâce à la solidarité de professeurs du collège où les enfants sont scolarisés que la famille évite le retour à la rue. « *On a été séparés. Mes parents et mon frère d'un côté et moi chez une autre personne. Pendant trois ou quatre mois on changeait de famille toutes les semaines* ».

Une cagnotte solidaire a ensuite été créée pour permettre à la famille de louer son propre logement.

« *Comme personne ne voulait nous louer directement le logement, c'est une association qui a signé le contrat avec un propriétaire privé. On est restés pendant un an. Après on ne pouvait plus payer, c'était trop cher, environ 600 € par mois avec les charges. Les gens se mobilisent mais ils ne peuvent pas donner pendant trop longtemps, on comprend. On était conscients de ça.* »

Grâce à l'ASTI, ils ont pu être relogés dans un appartement mis à disposition de l'association gratuitement par un bailleur social, pour lequel ils contribuent aux charges à hauteur de 100 € par mois. « *On a le droit d'être là pour trois ans. C'est rassurant. Jusque-là on a changé chaque année de logement. C'était très compliqué* ». Ils payent les charges grâce à une allocation versée par le Département pour son frère mineur.

« *J'ai continué à aller au lycée. J'avais eu mon bac en Albanie mais il fallait que je recommence la terminale pour m'intégrer et apprendre la langue, et après j'ai fait un BTS* ».

Mélissa a récemment obtenu un titre de séjour étudiant mais ses parents restent en attente de régularisation .

L'interdiction de travailler pour les personnes "sans-papiers" et l'absence de mécanisme de solvabilisation par les aides au logement rendent toutefois difficile le déploiement de l'intermédiation locative faute de ressources financières.

Même les personnes régularisées accèdent difficilement à un logement temporaire en intermédiation locative si elles ne présentent pas des garanties suffisantes en termes de revenus ou de maîtrise de la langue française, précise le Samu Social de Paris.

D'autre part, les acteurs associatifs qui accompagnent les familles en bidonvilles pointent les obstacles à la mobilisation de l'IML pour les publics qu'ils accompagnent, en contradiction avec le principe de Logement d'Abord.

« Comme l'objectif est de vider les hôtels, on voit des familles qui sont éligibles à l'IML et qui ne peuvent pas y accéder sans passer par la case hôtel... Pour le Solibail, par exemple, le fait d'être hébergé est un critère d'éligibilité. Ce qu'il faudrait c'est que les dispositifs d'IML soient accessibles depuis le bidonville, en fait on n'a pratiquement jamais de sortie qui se font entre le bidonville et autre chose que l'hébergement d'urgence et ça ajoute plein d'étapes qui ne sont pas adaptées et ne répondent pas à la situation réelle des personnes. » Association ACINA (Association d'Accueil, Coopération, Insertion pour les Nouveaux Arrivants)

## LE LOGEMENT-RELAIS COMME SOLUTION TEMPORAIRE DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INDIGNE

En 2016, le Conseil constitutionnel a réaffirmé l'obligation pour l'aménageur de reloger les personnes "sans-papiers" dans le cadre des opérations d'aménagement, même si elles

ne peuvent pas être relogées dans le parc social<sup>99</sup>. La Soreqa (Société de requalification des quartiers anciens), qui opère dans le Nord-Est parisien et en Seine-Saint-Denis, déplore l'inaccessibilité du parc social pour reloger les ménages dont la situation administrative n'a pas encore été régularisée.

« Cette réponse nous a conforté dans notre mission sociale, nous a clarifié ce que l'on doit faire, en revanche on est vraiment en difficulté sur comment faire. Quand on doit évaluer les immeubles rapidement, on n'a pas d'autres solutions que de l'hébergement d'urgence pour les personnes "sans-papiers". C'est un coût financier important pour la collectivité locale et un coût humain pour les personnes qui se retrouvent plusieurs mois ou plusieurs années à l'hôtel. Tout ce qui est financé par l'État nous est fermé : résidences sociales, CHRS... » Directrice de la Soreqa

Afin de rechercher des solutions plus adaptées aux personnes et moins coûteuses que l'hôtel, la Soreqa a recours ponctuellement à des logements-relais : il s'agit soit de logements vacants dont elle est propriétaire le temps de réaliser une opération d'aménagement soit de logements mis à disposition par la collectivité locale. Plusieurs opérations de ce type ont pu se réaliser à Saint-Denis et à Montreuil (Seine-Saint-Denis). L'avantage du logement-relais par rapport à l'intermédiation locative est qu'il n'y a pas de loyer à payer mais une redevance est demandée à l'occupant, pour couvrir les charges courantes. Cette solution convient particulièrement à des ménages "sans-papiers" dont les ressources sont très limitées. Le recours au logement-relais est toutefois assez limité par rapport aux besoins faute de logements disponibles.

99 Décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016 - Société SOREQA SPLA [Obligation de relogement des occupants d'immeubles affectés par une opération d'aménagement] : « 11. en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu protéger les occupants évincés et compenser la perte définitive de leur habitation du fait de l'action de la puissance publique. Ainsi, l'obligation de relogement, en cas d'éviction définitive, met en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. 12. D'une part, à supposer que le relogement des occupants évincés soit susceptible de se heurter à des difficultés pratiques, celles-ci ne sauraient être retenues pour l'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées. 13. D'autre part, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que le fait de reloger dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme ne peut caractériser une infraction pénale. L'obligation de relogement prévue par les dispositions contestées ne peut donc exposer à des poursuites pénales pour délit d'aide au séjour irrégulier. »

« Historiquement, les bailleurs sociaux avaient des logements non conventionnés et pouvaient s'appuyer dessus pour organiser des logements-relais. Aujourd'hui, les bailleurs n'ont plus de parc non conventionné. Et donc il n'y a pas de solutions possibles dans le parc social. »

Directrice de la Soreqa

**« GRÂCE AU LOGEMENT-RELAIS, J'AI DES FACTURES, DES QUITTANCES EDF À MON NOM, ÇA MONTRE QUE JE SUIS STABILISÉ. »  
HABIB, 51 ANS.**

En 2019, la Soreqa a fait l'acquisition d'un immeuble sous arrêté de péril à Montreuil dans lequel Habib habitait un appartement depuis plusieurs années, sans eau courante. La Soreqa lui a alors proposé un logement-relais mis à disposition par la ville de Montreuil, le temps de régulariser sa situation administrative et qu'il puisse accéder au logement social. « Là j'ai une cuisine comme tout le monde, une douche et des sanitaires. » Avec un loyer de 155 €, Habib a encore des difficultés à payer régulièrement mais « au moins eux ils patientent, ils connaissent ma situation. Grâce à la Soreqa, j'ai traversé un pont de la grande misère à la petite misère. »

Il est accompagné par l'assistante sociale de la Soreqa dans ses démarches administratives et juridiques. Ils ont récemment monté un dossier pour obtenir l'aide juridictionnelle dans le but de déposer un recours suite à son OQTF. « Grâce au logement-relais, j'ai des factures, des quittances EDF à mon nom, ça montre que je suis stabilisé. »

« J'aimerais faire une Validation d'Acquis d'Expérience pour pouvoir créer ma propre société dans le bâtiment. Mais pour l'instant, je ne peux pas avoir de compte en banque, je ne peux pas travailler correctement sans être arnaqué. Je ne peux pas accéder à un autre mode de vie. **Je voudrais demander à l'Etat français de me laisser vivre. De me donner le droit de vivre correctement comme n'importe qui. Juste le droit de travailler. Les papiers, c'est le droit de travailler, de circuler.** »

## DES RÉPONSES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR COMPENSER LES DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT

Devant l'absence de solutions proposées par les pouvoirs publics, des associations et des collectifs de citoyens se mobilisent pour loger des personnes qui n'ont d'autres solutions que la rue. Parmi elles, se trouve un grand nombre de personnes "sans-papiers". Si elles constituent parfois des alternatives pertinentes aux dispositifs institutionnels, en mettant à l'honneur l'engagement et la dynamique collective, ces initiatives continuent à exister du fait des défaillances de l'État et n'ont pas vocation à s'y substituer dans la durée.

### L'HÉBERGEMENT CITOYEN : « DES RUSTINES SUR UNE HÉMORRAGIE »

Accueillir chez soi une personne à la rue est un acte militant fort qui concerne plusieurs centaines voire milliers d'hébergeurs en France. A titre d'exemple, le réseau coordonné par l'association Utopia 56 à Paris et en région parisienne rassemble plus de 290 hébergeurs. Ce réseau héberge environ 1 400 familles par an soit plus de 3 000 personnes. D'autres associations sont également engagées en faveur de l'hébergement citoyen.

Cette solution de dernier recours ne permet toutefois pas de répondre à tous les besoins et reste une réponse très temporaire : « on met des rustines sur une hémorragie », directeur bénévole à Utopia 56.

Ces réponses citoyennes ont également leurs limites au regard des risques liés à l'accueil de personnes ayant pour beaucoup connu un parcours d'exil traumatisant. Pour les associations, ces opérations d'hébergement solidaire ont aussi une visée de sensibilisation des citoyens.

« On travaille sur la sensibilisation du public français à la réalité de ce que vivent les populations exilées. La collaboration entre associations et citoyens est quelque chose qui fonctionne. Les citoyens ont leur rôle là-dedans. Le citoyen qui souhaite s'engager dans l'accueil doit pouvoir être accompagné. Les retours qu'on a sont incroyables. Cette solidarité devrait s'organiser au niveau national, région par région. » Directeur bénévole à Utopia 56



Ce réseau de solidarité a toutefois été affaibli par la crise sanitaire qui a contraint des hébergeurs à interrompre leur engagement par crainte de contamination. L'hébergement solidaire est également une réponse à la problématique des mineurs étrangers non accompagnés, qui ne sont pas hébergés car non reconnus mineurs par les institutions.

## L'ACCOMPAGNEMENT PLURIDISCIPLINAIRE ET L'HÉBERGEMENT DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS (MNA) PAR UTOPIA 56 ET MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (MSF)

Selon MSF, 75 % des jeunes qui se déclarent mineurs sont déboutés de leur reconnaissance de minorité à Paris. C'est dans cette situation précise qu'ils entrent dans une zone grise et ne sont plus du tout protégés : ils ne sont ni vraiment majeurs, ni vraiment mineurs. S'ils décident de faire un recours contre cette décision, ils se retrouvent à la rue le temps de la procédure juridique qui peut durer jusqu'à quatorze mois. Du fait de leur minorité, l'accès à des foyers pour adultes leur est interdit, ces jeunes se retrouvent alors à la merci des réseaux de trafiquants<sup>100</sup>.

*« Il faudrait qu'on se décide enfin à admettre que les flux migratoires ne vont pas s'arrêter et que les MNA sont encore plus vulnérables que les adultes. Ce stigmata du MNA délinquant, c'est une minorité d'entre eux, mais s'ils le deviennent c'est la responsabilité de la France qui n'a pas su les protéger. » MSF, responsable Mission France*

Face aux lacunes de l'État et des départements, Médecin Sans Frontières (MSF) a décidé en 2017 d'apporter son soutien à ce public en créant un programme d'accompagnement pluridisciplinaire des MNA en procédure de recours. Deux centres d'accueil de jour ont été ouverts, à Paris puis à Marseille, où tout mineur qui souhaite contester la décision de non-minorité du Département est pris en charge sur le plan juridique, social, médical et psychologique. Depuis sa création, ce programme a accompagné plus de 2700 MNA, dont la moitié a été reconnue mineure.

*« Mais on s'est rendu compte que si on ne parvenait pas à les héberger on n'arriverait pas à les suivre. » MSF, responsable Mission France*

C'est ainsi que MSF s'est investi, aux côtés de l'association Utopia 56, dans l'hébergement solidaire. Elles ont créé ensemble le programme « Accueillons » qui accueille 150 jeunes par an en collaboration avec des hébergeurs

100 Olivier Peyroux, « Mineurs migrants et traite des êtres humains Les oubliés de la protection de l'enfance », *Hommes & Migrations*, N° 1328, 2020.

citoyens, à long terme. Ce dispositif entièrement financé par MSF et Utopia 56 compte 5 maisons pour la « stabilisation » des jeunes avant d'être pris en charge chez un hébergeur citoyen. Une vingtaine de places en structure sont réservées pour les jeunes avec une grande vulnérabilité psychique ou médicale.

*« Avec ce programme, on leur offre une période de répit, pour se poser, se sécuriser pendant presque deux ans. Ça leur permet aussi de se créer un réseau, d'apprendre la langue. C'est une vraie solution qui allège les coûts de l'État. Une prise en charge en structure par l'ASE c'est environ 50 000 € par an. » Utopia 56*

L'objectif de ces associations est d'infléchir la politique de l'État sur la présomption de minorité, c'est-à-dire l'obligation de prendre en charge ces jeunes le temps que le juge rende sa décision.

*« Chacun se renvoie la balle entre l'État et les départements. On tourne en rond. » MSF, responsable Mission France*

À Paris, en 2020, les associations ont obtenu une première victoire suite à l'installation d'un campement sur la place de la République, contribuant à l'ouverture de 40 places d'hébergement pour les mineurs en recours. A Bordeaux, un juge administratif a condamné le Conseil départemental à prendre en charge les MNA jusqu'à la décision du juge. Par ailleurs, ce statut « ni majeur ni mineur » a des impacts sur l'accès aux soins. Des hospitalisations sont parfois rendues impossibles si le jeune n'a pas de référent légal.

*« La seule population qui n'a pas été prise en charge pendant le premier confinement covid ce sont les MNA, qui étaient hébergés par les associations solidaires. L'État voulait les envoyer dans des gymnases avec des adultes, toujours en raison de la non prise en considération de la présomption de minorité. » MSF, responsable Mission France*

Dans les Bouches-du-Rhône, la situation est aussi extrêmement tendue puisqu'en mars 2021, 200 jeunes se déclarant mineurs étaient à la rue et sur liste d'attente pour obtenir une évaluation de leur minorité par le Département. La gestion du Département est jugée « défaillante » par la Chambre Régionale des Comptes qui a rappelé à cette occasion les arrêts du Conseil d'État à ce sujet : « Un président de conseil départemental ne peut s'affranchir de l'obligation de mise à l'abri (...) au seul motif qu'il ne disposerait pas de moyens d'assurer cette mission. »

### « CENT POUR UN TOIT » : LE FINANCEMENT PARTICIPATIF AU SERVICE DU LOGEMENT

Le concept « 100 pour 1 toit » vise à réunir 100 membres donateurs pour loger temporairement une famille sans abri. L'association recherche des logements privés en location et prend à sa charge leur coût. Ce fonctionnement initié à Tours en 2010 par le mouvement Emmaüs s'est ensuite déployé dans plusieurs villes, sur un modèle similaire. Il est mis en pratique actuellement par une soixantaine d'associations. Le ménage hébergé signe un contrat d'hébergement de quelques mois avec l'association qui loue le logement, renouvelable le temps de trouver une solution pérenne. Cela reste une solution d'hébergement temporaire, mais certaines familles y restent plusieurs années faute d'alternatives.

Depuis sa création en 2017, l'association « 100 pour 1 toit Cornouailles » a permis le logement temporaire d'une vingtaine de personnes. L'association s'adresse à toute personne à la rue, quelle que soit sa situation administrative. Pour l'association, « il y a un enjeu à éviter la segmentation entre les publics. C'est une question non seulement éthique mais aussi politique ».

Dernièrement, l'association a également noué un partenariat avec le bailleur social Douarnenez Habitat auquel elle loue plusieurs appartements (loyer + charges) pour des familles en situation de séjour irrégulier ou dépourvues de ressources. L'association signe une convention de sous-location avec Douarnenez Habitat valable six mois et renouvelable. Ce projet s'inscrit dans une expérimentation qui prend fin en décembre 2021. La Ville de Douarnenez est impliquée dans l'évaluation de ce projet.

Ainsi, par exemple, une femme seule et trois enfants « sans-papiers » sont relogés en février 2018 chez Douarnenez Habitat. La famille qui a été régularisée en février 2021 est désormais titulaire du bail dans son logement social.

« C'est un cas exemplaire en termes de parcours d'accompagnement », nous explique un bénévole de l'association. « La famille a bénéficié d'un accompagnement multi partenarial tout en développant une capacité d'autonomie à l'intérieur de l'aide qu'on lui apportait. Elle était bénévole à Emmaüs Quimper puis bénévole au Secours Populaire à Douarnenez. Dès qu'elle a eu le droit de travailler, elle est allée à l'usine. C'est la réussite du dispositif. La famille déménage à Brest prochainement pour la prise en charge de ses enfants par le stade brestois. » Membre de l'association « Cent pour un toit Cornouailles »

« L'objectif est de créer un dispositif local, créer quelque chose qui soit pérenne. Quand il y a une urgence, qu'il faut sortir quelqu'un de la rue, on prend une convention de sous-location avec un bailleur social dans l'attente d'un glissement du bail. L'objectif c'est que la personne soit titulaire de son bail. » Membre de l'association « Cent pour un toit Cornouailles »

Le coût de l'ensemble du dispositif est de 10 000 € par an pour loger trois ménages (deux dans le parc social et un dans le parc privé). « On a des donateurs mais on manque cruellement d'hébergements ». Le projet est également soutenu financièrement par la Fondation Abbé Pierre.

## DIABATÉ ET SA FAMILLE DÉBOUTÉS DE LEUR DEMANDE D'ASILE ET HÉBERGÉS PAR UNE ASSOCIATION DE CITOYENS SOLIDAIRES POUR ÉCHAPPER À LA RUE

« Notre demande d'asile a été rejetée en 2018, on a été mis hors du CADA alors qu'on était en train de faire un recours en justice contre cette décision. C'est difficile de réunir les preuves. La prison au Congo ce n'est pas comme ici en France, on te maltraite. J'ai vu un médecin légiste qui m'a contrôlé le corps et qui a vu les traces de brûlures. Mais l'assistante sociale a envoyé les papiers trop tard à la CNDA, ces preuves-là n'ont pas été considérées. Tu n'as pas le droit à l'erreur avec l'administration française.

C'est le professeur de l'école des enfants qui nous a hébergé pendant trois mois dans un appartement. Puis on a été hébergés par des amies à elle pendant un an, puis on a appelé le 115 et on a été mis à l'hôtel pendant quatre mois. On était dans deux petites chambres, la cuisine fermait à 21h c'était la galère mais on n'avait pas le choix. On a ensuite été hébergé par le Secours Catholique pendant un an dans une maison. J'ai rencontré l'ASR [Association Solidaire en Roannais] aux cours de français. L'association m'a proposé cet appartement dans lequel nous vivons depuis trois semaines. C'est petit mais c'est confortable et on sait qu'on ne va pas être remis dehors.

J'ai fait une demande de titre de séjour vie privée et familiale à la préfecture depuis le mois de mars, parce que ça fait plus de cinq ans qu'on est en France et que les enfants sont scolarisés. Moi je suis technicien électricité. Depuis le rejet de la demande d'asile, c'est la galère à propos du logement. Ça fait huit mois qu'on attend la réponse de la préfecture pour notre titre de séjour. Si c'est positif je pourrai faire une formation pour être électricien et loger ma famille. »

## ELINA, FEMME TCHÉCHÈNE DE 41 ANS AVEC SES TROIS ENFANTS, "SANS-PAPIERS" PENDANT 6 ANS, AUJOURD'HUI RÉGULARISÉE, ELLE PEUT PAYER SON LOYER

« J'étais professeur de russe à l'université, j'avais 34 ans, trois enfants de 8, 6 et 2 ans, et je n'avais pas d'autre choix que de partir. Mon mari était un opposant politique, il s'est fait tuer, j'étais obligée de partir, je n'ai pas choisi, je devais sauver mes enfants. Je suis arrivée en France avec mes trois enfants par un camion avec un passeur.

Quand je suis arrivée, j'ai passé quelques mois chez mon oncle qui a la nationalité française. J'ai déposé ma demande d'asile, on ne m'a pas hébergé tout de suite parce qu'il n'y avait pas assez de place, mon oncle nous a hébergé. Puis une place s'est libérée et on est resté pendant deux ans au CADA. J'ai reçu le refus de la CNDA et un mois plus tard j'ai dû quitter le CADA. Mon assistante sociale a pris rendez-vous avec RESF et j'ai eu de la chance car j'ai été hébergée pendant deux mois dans un logement chez une famille qui était partie, puis le Secours Catholique m'a prêté un studio pour une année scolaire. C'est mieux que rien mais à quatre dans un studio ce n'était pas facile.

Les enfants n'ont pas changé d'école car sinon ça faisait trop de changements pour eux. Mais ce qui était encore plus difficile c'est qu'on était loin de l'école. Mes enfants ont connu le stress de partir de leur pays, le stress d'apprendre une autre langue, le stress de voir que notre demande d'asile a été refusée, je ne voulais pas leur infliger le stress du changement de l'école tous les six mois. Je ne voulais pas retourner chez mon oncle parce qu'ils sont nombreux chez lui et je n'avais pas les moyens de contribuer financièrement aux charges, je ne voulais plus les déranger. C'est une dame du cours du français, qui m'a proposé un logement. Beaucoup de gens me soutenaient, ils se sont cotisés pour me payer un appartement.

J'ai été six ans sans-papiers. Depuis 2019, j'ai eu un titre de séjour vie privée vie familiale. Je travaille et je peux payer le loyer de mon logement maintenant. »

## MIA ET SA FAMILLE : « ON NOUS DEMANDE D'ATTENDRE CINQ ANS DANS L'IRRÉGULARITÉ AVANT DE DÉPOSER UNE DEMANDE DE RÉGULARISATION MAIS CINQ ANS À GALÉRER, C'EST LONG »

« On a fait une demande de titre de séjour vie privée vie familiale dès le premier mois qu'on est arrivés pour être en règle mais ça a été refusé. Pour le logement ça a toujours été compliqué : on a été hébergés chez un cousin, puis une amie pendant quelques mois, puis un ami de mon mari nous a loué un studio pour tous les sept. A chaque fois ça ne durait pas parce qu'on était trop nombreux. Maintenant on est bien dans ce logement même si c'est un peu petit, on a deux chambres, une pour les quatre garçons et une chambre pour nous et le petit dernier.

On attend l'année 2022, pour avoir cinq ans de présence en France et les enfants sont scolarisés. On nous demande d'attendre cinq ans dans l'irrégularité avant de déposer une demande de régularisation mais cinq ans à galérer, c'est long. Mon mari a travaillé en maintenance industrielle en Algérie. Dès qu'il aura un titre de séjour, il pourra travailler et on pourra se payer nous même le logement. Je pensais en partant de mon pays que ce serait une nouvelle vie, je ne m'attendais pas à ce que ce soit si difficile mais on n'a pas le choix, c'est l'avenir de nos enfants qui est en jeu. Notre vie est très compliquée pour les enfants mais ils réussissent bien à l'école, c'est ce qu'on voulait pour eux. »

## LE TREMPLIN DES ORGANISMES D'ACCUEIL COMMUNAUTAIRE ET D'ACTIVITÉ SOLIDAIRE (OACAS)

« Un modèle innovant qui a fait ses preuves et qui est incontestablement d'intérêt public » : c'est ainsi qu'est décrit le projet des communautés Emmaüs agréées OACAS dans un argumentaire parlementaire visant à défendre la régularisation des personnes "sans-papiers" intégrées dans ces communautés, dans le cadre du projet de loi asile-immigration en 2018.

Le statut OACAS, apparu officiellement dans le Code de l'Action sociale et des Familles en 2008<sup>101</sup>, prévoit que les structures agréées garantissent aux personnes accueillies, quel que soit leur statut administratif, un habitat digne, un soutien financier et un accompagnement social. Dans le cadre des communautés Emmaüs, les compagnes et compagnons ont un statut de « travailleur ou travailleuse solidaire » et reçoivent une « allocation communautaire » (environ 350 € par mois) en échange d'une participation à la vie communautaire. Il ne s'agit pas d'être une OACAS pour faire communauté, c'est aussi adhérer et faire vivre un socle de valeurs autour de trois fondamentaux : accueil, activité, et solidarité.

« C'est un projet communautaire, une dynamique collective à durée indéterminée. Ces initiatives citoyennes apportent un plus par rapport à des dispositifs institutionnels, ce n'est pas juste une roue de secours, c'est quelque chose de différent et cette vie communautaire peut être bénéfique quand on a traversé des épreuves. »

Responsable animation de réseau chez Emmaüs

Les communautés sont fondées sur un accueil inconditionnel et témoignent de l'évolution des difficultés rencontrées par les personnes en situation d'exclusion : aux problématiques d'isolement, d'addictions et de santé mentale se sont ajoutées les problématiques de régularisations administratives.

<sup>101</sup> Article L. 265-1 du code de l'action sociale et des familles.

« Il existe aujourd'hui 122 communautés en France, qui accueillent 5 000 compagnes et compagnons, dont plus de la moitié est "sans-papiers". Les communautés sont pour beaucoup une solution de dernier recours, rares lieux où il est possible de rester sans limite de temps et d'exercer une activité. »<sup>102</sup> **Chargée de l'accès aux droits sociaux des compagnes et compagnons à Emmaüs France**

« Les besoins d'accompagnement ne sont pas les mêmes pour ces personnes. Elles n'ont pas nécessairement de difficultés sociales, et cela amène les communautés à devoir s'adapter pour répondre au mieux aux besoins de chacun. » **Responsable animation de réseau à Emmaüs France**

Depuis quelques années, le fait d'être accueilli au sein d'une structure agréée OACAS peut favoriser les démarches de régularisation. La circulaire Valls de 2012 a constitué une première avancée en ce sens, puis en 2018 la loi « asile-immigration » a permis d'inscrire des critères de régularisation spécifiques aux OACAS directement dans le CESEDA<sup>103</sup>. L'article de loi précise ainsi qu'une carte « vie privée et familiale », « salarié » ou « travailleur temporaire » peut désormais être délivrée aux personnes en mesure de justifier de trois années d'activité ininterrompue au sein d'un OACAS, du « caractère réel et sérieux » de cette activité et de « perspectives d'intégration. »

Ces conditions restent cependant exceptionnelles et donc à la discrétion du préfet. Le mouvement Emmaüs a constaté des différences d'application du décret selon les départements et une méconnaissance des dispositions législatives par les services préfectoraux. Néanmoins, cet article du CESEDA a permis d'apporter une solution à des situations individuelles bloquées depuis des années et constitue en cela une avancée majeure.

Un an et demi après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, au moins 639 compagnes et compagnons ont déposé des demandes de titres de séjour en référence au L. 313-14-1 du Ceseda : 216 ont obtenu une carte de séjour (54 % portant la mention « vie privée et familiale », 24 % « salarié », 13 % « travailleur temporaire » sans mention particulière et 9 % « travailleur temporaire » avec mention « voir autorisation de travail ») et 12 ont essuyé des refus. La moitié des demandes n'a pas encore été traitée<sup>104</sup>.

Si les communautés Emmaüs sont reconnues pour apporter un modèle de vie alternatif adapté à certaines personnes en grande exclusion, elles ne manquent pas de rappeler que leur existence et l'accroissement des demandes dont elles font l'objet illustrent les défaillances de l'État en matière d'accueil inconditionnel.

« Les besoins sont importants et les communautés ne pourront pas répondre à toutes les demandes. » **Responsable animation de réseau à Emmaüs France**

En dehors des communautés Emmaüs, une vingtaine d'associations en France ont l'agrément OACAS.

102 Tiphaine Guignat, « L'exception Emmaüs », *Plein droit*, N°126, pages 24 à 27, 2020.

103 L. 313-14-1 du Ceseda.

104 Tiphaine Guignat, « L'exception Emmaüs », *Plein droit*, N°126, pages 24 à 27, 2020.

## **FAHAMI, ANCIEN COMPAGNON EMMAÛS : « ÊTRE COMPAGNON CHEZ EMMAÛS M'A SAUVÉ, J'AVAIS UN LIEU STABLE ET UNE ACTIVITÉ »**

*« Je suis arrivé en France en 2013 lorsque ma demande d'asile a été refusée en Suède. Je suis venu à Nancy car mon oncle habitait là, il était étudiant à l'époque et il ne pouvait m'héberger que deux jours par semaine dans sa petite chambre. Je cherchais à demander l'asile en France et je suis allé à la Cathédrale puis à la Mosquée pour savoir comment me loger, on m'a dit d'aller à Emmaüs 53, ils m'ont accueilli et c'est comme ça que je suis devenu compagnon.*

*J'avais ma chambre, ce n'était pas très confortable car on manquait d'espace et d'intimité, mais au moins je me sentais en sécurité. Il y a une certaine liberté que tu n'as pas au sein de la communauté mais c'est un moment très difficile de ne pas avoir de papiers et ça aide à faire passer le temps d'être ici, j'étais entouré, je travaillais et j'étais logé. Les compagnons cotisent même à l'URSSAF pour leur retraite. Être compagnon chez Emmaüs m'a évité de galérer, ça m'a sauvé, j'avais un lieu stable et une activité, même si je vivais en permanence avec le stress de ne pas avoir de papiers. J'ai vécu avec cette peur pendant sept ans, vous imaginez attendre le droit de vivre pendant sept ans ? C'est vraiment long, tu ne peux pas te projeter, pas avoir une vie de famille, pas avoir de logement à toi.*

*En 2015, j'ai été contrôlé par les policiers, j'ai eu une OQTF, avec l'avocat on a enlevé l'OQTF et on a engagé des démarches de régularisation. Je suis resté pendant sept ans dans la communauté et c'est grâce à l'amendement Emmaüs sur le statut OACAS que j'ai été régularisé. Avec la circulaire Vals c'est aléatoire, c'est à la tête du client, tu ne sais pas quels sont les critères. Quand j'ai été régularisé, ça n'a pas été facile de trouver un logement car je n'avais que des contrats d'une ou deux semaines, je n'avais pas le droit au chômage avec le travail que j'avais fourni pendant deux ans à la communauté. Quand tu es régularisé tu repars à zéro, il y a tout un parcours à faire encore mais au bout d'un moment j'ai eu un CDD puis un CDI, et là en un mois j'ai trouvé un logement dans le parc privé. »*

## **MOURAD, ANCIEN COMPAGNON EMMAÛS : « LA COMMUNAUTÉ A ÉTÉ UN TREMPLIN POUR ME RÉGULARISER »**

*« Je suis resté cinq ans avec des récépissés de demande de titre de séjour, je n'avais pas le droit de travailler et donc pas le droit d'avoir de logement. Je n'avais pas de titre de séjour, mais j'avais un papier [le récépissé] qui me permettait de rester sur le territoire français.*

*Quand je suis arrivé en France il y a dix ans, je n'avais pas de logement stable, ça dépendait de mes ressources. Je louais des chambres dans des appartements partagés avec le vrai locataire via des connaissances, je n'avais pas de contrat, je ne pouvais pas inviter quelqu'un, et quand je n'avais pas d'argent je dormais à l'église, j'y ai dormi pendant un an et demi.*

*On m'a parlé de la communauté Emmaüs de Trappes qui m'a accueilli. Je voulais faire quelque chose de mes mains en attendant que ma situation soit régularisée. A la communauté, j'ai pu réparer beaucoup d'objets parce que j'ai des connaissances, je suis électricien à l'origine, je me suis rendu utile.*

*Puis il y a eu cette loi concernant les compagnons Emmaüs qui a été votée, une intervenante sociale a fait un courrier à la préfecture qui a répondu favorablement, ça faisait trois ans que j'étais à la communauté et j'ai été régularisé. Une fois régularisé, j'ai trouvé immédiatement un travail en électricité parce que dans la communauté Emmaüs, j'avais pu faire des formations en électricité et électroménager donc j'avais le diplôme pour accéder à un emploi. J'ai fait des démarches pour le logement social puis j'ai fait une demande de DALO, et quatre mois après mon DALO j'ai eu une proposition de logement que j'ai accepté.*

*La communauté m'a beaucoup aidé à structurer ma vie. Lorsque tu es sans domicile, tu manques un peu de repères et de cadre. La communauté m'a aidé à trouver ce cadre, à avoir un peu de stabilité, à souffler, à aller de l'avant. Maintenant, j'ai un travail et un logement, je suis autonome. La communauté a été un tremplin pour me régulariser. »*

## DU SQUAT À L'OCCUPATION TEMPORAIRE DE LOCAUX VACANTS : HÉBERGER DANS LES INTERSTICES DES VILLES

Si le dispositif des conventions d'occupation précaire ou temporaire préexistait déjà, par exemple dans le cadre des squats d'artistes, la loi ELAN du 23 novembre 2018 prévoit une extension de ce dispositif à l'hébergement et au logement, avec des conditions en faveur de l'accueil de publics vulnérables.

L'article 29 de la loi ELAN permet, pour une durée de cinq ans, une expérimentation permettant à des organismes publics ou privés ou à des associations d'être agréés par l'État en vue d'organiser l'occupation de locaux vacants par des résidents temporaires. Ces organismes ou associations agréés concluent une convention d'une durée maximale de trois ans avec le propriétaire d'un local vacant. Ils concluent ensuite des contrats de résidence temporaire pour une durée au moins égale à deux mois sans pouvoir excéder une durée totale de dix-huit mois<sup>105</sup>.

C'est ce qu'a fait LUTTOPIA, un collectif basé à Montpellier, après avoir occupé sans autorisation trois bâtiments pour héberger des personnes à la rue pendant quatre ans et demi. Le « squat des Archives » accueillait jusqu'à 245 personnes, la plupart déboutées du droit d'asile. La crise sanitaire a représenté un tournant avec un début de reconnaissance par les pouvoirs publics de l'action d'intérêt général menée par ce collectif. S'amorce alors un dialogue pour légaliser l'action de réquisition de bâtiments vacants grâce à l'article 29 de la loi ELAN. En octobre 2020, le collectif LUTTOPIA devient une association pour solliciter l'agrément permettant de signer une convention d'occupation précaire. Par cette expérimentation, l'association espère construire « un outil de réquisition systématique ».

*« En passant par l'article 29 de la loi ELAN, on est dans une expérimentation sociale. Notre but est de faire ouvrir les yeux à l'État sur les outils qu'il a à disposition pour mettre un toit sur la tête de tout le monde, quelle que soit sa situation administrative. » LUTTOPIA*

<sup>105</sup> Décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

*« On a négocié avec l'État pour que seulement 20 % des ménages hébergés soient des orientations du SIAO, le reste c'est l'association qui choisit. C'était la condition pour Luttopia qui veut continuer à faire de l'accueil inconditionnel alors que le SIAO fait déjà du tri. »*

**Directrice de l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre**

Ce dispositif est toutefois encore très marginal (en 2021 seules quelques structures disposent de l'agrément étatique) et controversé. Par exemple, la société Camelot est connue en tant qu'« agence anti-squat » dont l'objectif est d'assurer la protection et la préservation d'immeubles inoccupés dans l'attente d'un projet. L'article 29 de la loi ELAN représente une aubaine pour ces sociétés qui en proposant des contrats d'hébergement précaires, exemptés des garanties associées à un bail classique (notamment vis-à-vis de l'expulsion), s'assurent un revenu complémentaire à leur activité de gardiennage. Par ailleurs, l'absence de financements fléchés pour la gestion locative et l'accompagnement social des hébergés rend le modèle économique très fragile pour les acteurs du champ social.

### LE COMMODAT : UN OUTIL POUR ACCÉDER AUX LOGEMENTS VACANTS

Le prêt à usage ou commodat est une mise à disposition gratuite de biens immobiliers au profit d'associations ou de fondations, à charge pour elles d'utiliser ces biens conformément aux conventions et d'en assurer l'entretien pendant la durée du contrat.

À côté de Rennes, l'association UTUD (Un toit c'est un droit), en partenariat avec Habitat et Humanisme, a bénéficié d'une mise à disposition pendant deux ans sous forme de commodat d'une maison par un promoteur immobilier permettant de loger dix-huit personnes "sans-papiers".

## CONCLUSION DE LA PARTIE 2 - DES PAPIERS ET APRÈS ?<sup>106</sup>

Force est de constater que les initiatives qui naissent çà et là pour améliorer les conditions de logement des personnes en situation administrative précaire sont fragiles, du fait d'un manque de moyens et de compétences, mais également d'un manque de reconnaissance des institutions.

Les initiatives citoyennes sont encore trop souvent le seul rempart contre le sans-abrisme. Des solutions qui permettent une stabilité résidentielle et un accompagnement adapté aux personnes sans droit au séjour existent et ont montré toute leur pertinence en termes d'insertion sociale et de coûts évités.

Une fois la régularisation acquise, tous les obstacles ne sont néanmoins pas levés. On l'a vu, le triptyque « logement - régularisation - emploi » forme un tout indissociable au parcours d'insertion. Ce parcours du combattant par lequel doivent passer les personnes "sans-papiers" en France contribue à accroître leur vulnérabilité.

La difficulté à s'inscrire dans un parcours d'apprentissage de la langue française ou à trouver un mode de garde d'enfants, du fait de l'instabilité résidentielle et de la précarité sociale, est un frein majeur à l'accès à la formation, à l'emploi et au logement. L'accès au RSA n'est possible qu'au bout de cinq ans de présence régulière en France pour les titulaires d'un titre de séjour avec autorisation de travail et on l'a vu, de nombreux obstacles se posent également à l'ouverture d'autres droits sociaux. Enfin, la problématique de l'autonomie financière se pose particulièrement pour les personnes âgées, qui ne sont plus en capacité de travailler et n'ont pas accès aux minimas sociaux avant plusieurs années. L'accès aux prestations familiales est également un véritable casse-tête pour les parents d'enfants français.

<sup>106</sup> Daniel Veron, « Des papiers, et après ? », *Plein droit*, N° 119, 2018.

## LA NON PRISE EN COMPTE DES ENFANTS NÉS À L'ÉTRANGER DANS LE CALCUL DU MONTANT DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Samia est mère d'un enfant français mais également mère de deux autres enfants nés à l'étranger et entrés en même temps qu'elle sur le territoire français. En tant que parent d'enfant français, elle a pu obtenir un titre de séjour de plein droit.

Cependant, seul l'enfant né sur le territoire français sera pris en compte comme enfant à charge par la CAF, le fondement de la délivrance du titre de séjour de Samia, pourtant de plein droit, ne lui permettant pas de rattacher ses deux autres enfants.

Considérée comme ayant un seul enfant à charge, la composition familiale de Samia est ainsi erronée et l'empêche de percevoir les allocations familiales, dues à partir du deuxième enfant, retardant son accès au logement.

Le rattachement des enfants nés hors de France nécessite la production d'une attestation préfectorale dont l'obtention est très souvent compliquée, retardant l'accès aux droits des allocataires.



## AMINA, HÉBERGÉE À L'HÔTEL AVEC SES DEUX ENFANTS DEPUIS PLUS DE QUATRE ANS : « LE FAIT D'ÊTRE RÉGULARISÉE N'A PAS FAIT ÉVOLUER MA SITUATION »

Originnaire de Côte d'Ivoire, Amina est arrivée en France en 2016 et a d'abord été hébergée par des tiers pendant quelques semaines, avant de se retrouver à la rue avec son fils.

*« Quand j'étais à la rue je ne voulais pas le dire et que ça se sache, j'essayais de me cacher dans des bâtiments, dans des escaliers. On a faim, on a froid, on ne peut pas se laver et pour faire ses besoins il faut demander à quelqu'un de l'aide. Cette situation a duré environ un mois, mais c'était en hiver. »*

Elle a ensuite été prise en charge par le Samu social, hébergée dans cinq hôtels de la région parisienne. Cela fait maintenant plus de quatre ans qu'elle vit dans un hôtel du 19<sup>e</sup> arrondissement, dans un studio de 10m<sup>2</sup>, avec ses fils de dix et trois ans.

*« Ici je n'ai pas de coin pour laver les assiettes, je dois utiliser la douche pour tout. Il n'y a pas d'aération dans la chambre et en hiver on ne peut pas se laver dans la douche car il fait trop froid, trop humide. J'ai un coin cuisine avec une plaque, un frigo, un micro-onde.*

*J'ai fait une dépression, je suis épuisée tout le temps car je dors mal. Je suis en surpoids et dès que j'ai un souci la cuisine est en face de moi je mange tout ce que je vois, je me réfugie dans la nourriture. Mon plus jeune fils a une pathologie sévère et c'est pour ça qu'on m'a régularisée sur le territoire français. Le médecin a fait un certificat pour dire que ce n'était pas possible de rester dans cet hôtel. Mais le fait d'être régularisée n'a pas fait évoluer ma situation.*

*Mes enfants le vivent très mal, mon grand fils se plaint très souvent il n'est pas content d'être là. Ici on n'a plus le droit aux visites, ça dépend de l'hôtelier. C'est difficile pour les proches car ils ne peuvent pas venir me rendre visite, je ne peux pas recevoir.*

*J'avais une activité professionnelle mais là je n'en ai pas car mon fils n'a pas eu de place en crèche, seulement la halte-garderie et c'est que trois heures donc je ne peux pas aller travailler. »*

## NOUR, FEMME SEULE AVEC DEUX ENFANTS, DEPUIS SIX ANS ENTRE L'HÔTEL ET DES FOYERS MALGRÉ SA RÉGULARISATION

*« J'ai été déboutée de la demande d'asile en 2014. J'ai été hébergée à l'hôtel dans la banlieue de Toulouse, puis dans quatre hôtels successifs, j'ai galéré pendant deux ans puis j'ai fait une demande de titre de séjour pour étranger malade. On m'a donné les papiers avec une autorisation de travail et j'ai commencé à travailler. Mais même avec les papiers c'est difficile pour trouver le logement. Le DAL m'a trouvé un foyer de femmes migrantes pendant un an, puis j'ai eu un logement temporaire pendant quatre ans. Je suis tombé enceinte de ma deuxième fille et le 115 m'a trouvé un autre foyer mais les conditions sont trop mauvaises, c'est une toute petite chambre où on s'entasse à trois.*

*J'ai une demande de logement social depuis 2016, je n'ai pas eu de réponse. J'ai juste envie de payer un loyer et mon électricité, je n'ai plus envie d'être en foyer dans ces conditions. Ma fille a huit ans, elle est scolarisée et je veux qu'elle puisse vivre dans des bonnes conditions pour réussir à l'école. »*

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**Les conditions de vie et de logement bien souvent indignes des personnes "sans-papiers" freinent, on l'a vu, toute perspective d'intégration, alors que les expériences qui permettent ponctuellement à ces ménages de se stabiliser dans un logement ont largement démontré leur utilité.**

Cette réalité est aujourd'hui crûment intégrée par les familles elles-mêmes, aussi bien que par les professionnels, avec l'espoir qu'une régularisation facilitera enfin l'enclenchement d'un véritable processus d'insertion.

*« Souvent ils disent qu'ils sacrifient leur génération, mais qu'au moins leurs enfants auront une vie normale. »*

**Travailleur social**

Alors même que des secteurs économiques reposent largement sur la force de travail des personnes "sans-papiers" (bâtiment, entretien, restauration, tourisme, agriculture...) et que la démographie vieillissante de notre pays ne fait que renforcer la tendance, **le caractère éminemment idéologique de la question migratoire perturbe toute réflexion et action publique au service de l'insertion des personnes "sans-papiers". Au premier chef, la question du logement de ces personnes semble ainsi totalement confisquée.**

Si les enjeux autour de la question des personnes "sans-papiers" sont multiples et relèvent de registres de politiques publiques fort différents (action sociale, politique migratoire, aide au développement, géopolitique...) et d'échelles d'action éclatées (du local à l'international), les acteurs les plus directement concernés par le sujet ne cessent de s'interroger sur la logique et la cohérence de règles qui démontrent au quotidien leur absence totale d'efficacité.

*« Les personnes "sans-papiers" qu'on héberge, ça coûte plus cher de les maintenir comme ça que de les laisser travailler... »* **Responsable associatif en Touraine**

*« Si l'hôtel coûte si cher, pourquoi on continue à héberger les gens de cette manière ? On dirait qu'il y a une volonté de ne pas héberger les gens et de les accueillir dans des conditions de vie qui ne sont pas humaines pour empêcher ce fameux « appel d'air ». Les gens finissent par renoncer à appeler le 115 pour ne pas se signaler et ne pas risquer de se faire renvoyer au pays. »*

**Coordinatrice de l'accès aux droits au DAL 31**

Dans ce contexte, l'idée dominante qui émerge est celle de l'incontournable nécessité de repenser des politiques d'accueil et de logement à la fois cohérentes et humaines. Cela implique notamment de mettre l'accès au logement au cœur des problématiques de l'accueil des étrangers en France, condition sine qua non d'une insertion sociale bénéfique pour les personnes étrangères et pour la société dans son ensemble.

**L'alternative de l'expulsion systématique, mise en avant par certains, n'est ni souhaitable ni possible.** Elle n'est pas souhaitable car elle nécessiterait le déploiement d'un arsenal policier démesuré, simplement pour briser les perspectives de vie et d'intégration de centaines de milliers de personnes, parfois en France depuis des années. Elle n'est pas non plus possible car cela représenterait un coût astronomique pour les pouvoirs publics et d'un point de vue juridique, une large part des personnes « sans-papiers » ne sont pas expulsables. **Il est donc important de rappeler que la politique de non-accueil a un coût. La meilleure solution, la plus humaine et la plus réaliste, consiste à améliorer les conditions d'accueil, d'accès à l'emploi et au logement des personnes sur le territoire.** Et donc à considérer ces personnes non pas comme des corps étrangers à la société mais comme nos semblables.

## LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

La Fondation Abbé Pierre s'inquiète fortement de l'évolution de l'accueil réservé aux personnes "sans-papiers" en France, et notamment de la dégradation de leurs conditions de vie, d'hébergement et de logement. Cette publication constitue à la fois un cri d'alerte et un appel à des changements d'orientation. Sans couvrir l'ensemble des problématiques, elle cible quelques-unes des tendances, lourdes de conséquences négatives, qui ont été identifiées avec pour objectif de contribuer à faire progresser la connaissance sur un sujet qui est soit marginalisé soit instrumentalisé. **Cette publication propose une autre politique d'accueil qui ne serait pas dominée par des discours démagogiques et une vision sécuritaire faisant de l'immigration un problème ou une menace.** La référence récurrente à la crainte d'un « appel d'air » et les insuffisances de la politique française d'accueil des personnes "sans-papiers" montrent une volonté sous-jacente de décourager les candidats à la migration. Cela se traduit par des moyens concentrés sur les contrôles et les solutions d'hébergement à court terme, voir même des violences physiques et psychologiques dirigées à l'encontre de ces personnes, comme c'est le cas sur le littoral Nord. **Car le non-accueil des personnes, à partir du moment où elles résident sur le territoire, a un coût** alors même que nombre d'études économiques montrent que l'immigration ne pèse pas sur les finances publiques du pays d'accueil, au contraire<sup>107</sup>. Afin d'initier une telle inversion de logique, il faut changer de vision sur les personnes « sans-papiers », au regard de nos obligations internationales et de notre devoir d'humanité le plus élémentaire.

**Pour la Fondation Abbé Pierre, une autre politique d'accueil, respectueuse des droits humains et de la dignité des personnes, est possible et nécessaire.**

<sup>107</sup> Ekrame Boubtane and all., « Les migrations au-delà des fantasmes », *Alternatives économiques - L'Economie politique*, N° 84, 2019.

**L'accès à des conditions de vie dignes est un droit fondamental qui doit pouvoir être garanti à toute personne présente sur le territoire français quel que soit son statut administratif.**

Il est urgent de donner à cette politique la capacité d'apporter des réponses aux enjeux posés par la réalité des mouvements migratoires et de mettre fin à la précarisation administrative qui maintient les personnes en situation de dépendance et fait obstacle à leur émancipation sociale.

Les propositions formulées ci-dessous sont regroupées en trois enjeux :

- 1. Permettre l'accès et le maintien dans un hébergement ou un logement digne à toute personne quel que soit son statut administratif ;**
- 2. Protéger les mineurs non accompagnés et les jeunes majeurs ;**
- 3. Faciliter les démarches de régularisation administrative pour permettre l'accès aux droits liés à l'habitat.**

**Le premier enjeu** est d'améliorer la situation des personnes actuellement sans droit au séjour et mal-logées. Il s'agit de garantir à toute personne, sans condition de régularité de séjour, un accès digne à l'hébergement ou au logement. Pour les personnes déjà logées mais dont la situation administrative précaire les rend particulièrement vulnérables, il est impératif d'assurer le maintien dans leur logement.

**Le deuxième enjeu** concerne le devoir fondamental de protéger tout mineur, quelle que soit sa condition administrative et, ce faisant, de garantir la présomption de minorité, et d'assurer la prise en charge et l'accompagnement des mineurs et jeunes majeurs tout au long de leur parcours.

**Le troisième enjeu** vise à faciliter les démarches de régularisation et l'effectivité des droits qui en découlent pour ces personnes qui, pour beaucoup, vivent, travaillent, payent des impôts et contribuent largement au fonctionnement de notre économie. Partant du principe que le droit au séjour facilite grandement l'accès aux autres droits<sup>108</sup> (logement, emploi, formation...), la fabrique des personnes "sans-papiers" et par ricochet des personnes mal-logées ne doit pas être une fatalité.

### **PERMETTRE L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS UN HÉBERGEMENT OU UN LOGEMENT DIGNE À TOUTE PERSONNE QUEL QUE SOIT SON STATUT ADMINISTRATIF**

#### **o Accès à un hébergement digne**

**Faire respecter le droit inconditionnel à l'hébergement de qualité et continu.** Le principe d'accueil inconditionnel de toute personne en difficulté ou sans domicile en situation de détresse médicale, psychique ou sociale est à la fois l'un des fondements du secteur de l'accompagnement et de l'hébergement et un principe légal inscrit dans le code de l'action sociale et des familles (article L. 345-2-2 CASF).

La Fondation reste attachée à la qualité de l'hébergement, dans des formes qui soient les plus proches du logement, c'est-à-dire notamment :

- Dignes, proches des réseaux de transports et des aménités urbaines, si possible dans le diffus, avec un accès à une cuisine, avec plusieurs typologies possibles pour que les familles y soient à l'aise et que les enfants grandissent dans un environnement sain.
- Sans ruptures et en respectant le droit au maintien.
- Avec un accès permanent et en respectant la liberté d'aller et venir des personnes.

<sup>108</sup> Les personnes "sans-papiers" ne sont en effet pas dépourvues de droits (droit à la santé, à la domiciliation administrative, droit au compte bancaire, à l'aide juridictionnelle, à la déclaration des revenus, etc.). Voir le manuel du Gisti, *Sans-papiers mais pas sans droits*, octobre 2019, 7<sup>e</sup> édition, 104 pages.

Limiter l'accumulation de dispositifs d'hébergement conditionnés à la situation administrative des personnes et **privilegier des lieux d'accueil universels**. Différents types d'hébergement coexistent et se spécialisent dans l'accueil de personnes en fonction de leur situation administrative<sup>109</sup>, qui elle-même évolue avec le temps.

Ceci contraint les personnes à changer fréquemment de lieux et les place dans une situation de grande instabilité alors même qu'elles ont besoin d'une situation stable pour s'intégrer socialement. Depuis 2015, notamment pour faire face aux besoins liés aux expulsions de la « jungle » de Calais puis des bidonvilles, de nouveaux dispositifs fleurissent, de manière segmentée et éloignée du droit commun et du logement : « centres d'assignation à résidence » près des aéroports pour les demandeurs relevant du règlement Dublin, « centres de transit », « centres d'accueil et d'orientation » puis « centres d'accueil et d'évaluation des situations » pour une prise en charge provisoire de premier niveau, en amont d'une orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux massifs sur certains territoires.

**Relancer le plan de sortie des nuitées hôtelières.** Aujourd'hui les places de nuitées hôtelières se sont multipliées et beaucoup sont occupées par des personnes sans droit de séjour qui n'accèdent pas à l'hébergement d'insertion.

**Mettre fin à l'instrumentalisation de l'hébergement comme outil de contrôle et d'éloignement des personnes** du territoire et à la transformation des missions des travailleuses et travailleurs du champ social en auxiliaires de police chargés de contrôler les personnes. **Abroger la circulaire Collomb du 12 décembre 2017.** Cette circulaire demande aux préfets de régions et de départements de mettre en place des équipes mobiles chargées d'évaluer la situation administrative des personnes hébergées dans le parc d'hébergement d'urgence. Un tel dispositif peut dissuader certaines personnes « sans-papiers » de recourir à l'hébergement d'urgence de peur qu'on les contraigne à retourner dans leur pays d'origine, au détriment du respect des principes cardinaux d'accueil et de maintien inconditionnel, de continuité de l'hébergement, du secret professionnel.

<sup>109</sup> CADA, HUDA, CAES, CAO, PRAHDA, CPH, etc.

**Renforcer les moyens des structures d'hébergement** pour qu'elles puissent mener à bien leurs missions d'accompagnement social et d'orientation prévues par le code de l'action sociale et des familles (CASF), notamment un accompagnement global adapté qui puisse conduire les personnes hébergées vers la régularisation. Renforcer et déployer dans tous les départements le dispositif des plateformes d'accompagnement social à l'hôtel en favorisant un accompagnement pluridisciplinaire, intégrant également l'accès à un suivi psychologique s'il est souhaité.

**Mettre en place un système d'asile européen** qui garantisse l'accueil digne dans le pays de leur choix des personnes en quête d'asile afin qu'elles puissent y bénéficier des conditions matérielles d'accueil, peu importe les pays de l'Union européenne qu'elles ont traversées avant d'y parvenir. En effet, le règlement Dublin III contraint les personnes à faire une demande d'asile dans le premier pays européen par lequel elles passent ; faute de quoi elles se voient contraintes de rester 18 mois sans conditions matérielles d'accueil avant de pouvoir déposer une demande d'asile en France. Dans l'attente de la réforme du règlement Dublin III, utiliser la clause discrétionnaire prévue à l'article 17 du Règlement pour examiner la demande d'asile des ressortissants de pays tiers ou apatrides (comme l'a fait la chancelière allemande en 2015).

**Permettre l'enregistrement dans les délais légaux de la demande d'asile** afin que les personnes aient accès aux conditions matérielles d'accueil propres aux demandeurs d'asile. Le France a déjà été condamnée pour violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (interdiction des traitements inhumains et dégradants) pour avoir laissé des personnes souhaitant demander l'asile vivre dans la rue pendant des mois, sans avoir accès aux conditions matérielles d'accueil prévue par la directive « Accueil » 2013/33/UE (voir CEDH, 2 juill. 2020, *N.H. et autres c. France*, req. n° 28820/13, 75547/13 et 13114/15 ; voir aussi CEDH, 28 juill. 2019, *Khan c. France*, n° 12267/16). Il est nécessaire également de rendre le numéro d'appel d'enregistrement de la demande d'asile gratuit comme le tribunal l'a exigé de l'OFII, puisque tant que les personnes ne sont pas enre-

gistrées, elles sont considérées en situation irrégulière. Il est également nécessaire de dimensionner le Système National d'Accueil à la hauteur du nombre effectif de personnes qui demandent l'asile en France.

**Mobiliser les logements vacants** et en dernier recours les bâtiments vacants comme le prévoit l'article 29 de la loi ELAN tout en restant vigilant sur la qualité et l'inconditionnalité de l'hébergement proposé.

Sur certains territoires, notamment sur le littoral Nord, **développer des maisons de répit solidaires** et des maisons d'accueil type « Maison Sésame », proches du littoral afin que les personnes exilées puissent s'y rendre. Dans l'attente, **lever les entraves à l'aide humanitaire et solidaire**, et permettre l'accès de tous aux besoins fondamentaux sans conditions (eau, hygiène, assainissement, alimentation). Mettre fin aux expulsions et au harcèlement policier dont les personnes exilées font l'objet.

#### o **Accès au logement social**

**Modifier les conditions d'accès au logement social** pour permettre à un ménage dont au moins l'un des membres dispose d'un titre de séjour d'y accéder, même si tous les membres du foyer ne sont pas régularisés, comme c'était le cas jusqu'en 2010.

**Rétablir la possibilité de louer à des opérateurs qui sous-louent** et accompagnent des personnes « sans-papiers » et favoriser le glissement du bail dès l'obtention du titre de séjour, comme c'était le cas jusqu'en 2010.

#### o **Accès au logement privé et à l'intermédiation locative**

**Rendre accessible l'intermédiation locative aux personnes sans régularité de séjour.** L'instruction du 4 juin 2018<sup>110</sup> destinée à relancer l'IML exclut explicitement de son périmètre les personnes en séjour irrégulier.

Elle prévoit deux exceptions très limitées : les familles

<sup>110</sup> Instruction du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord.

monoparentales en attente du renouvellement d'un titre de séjour et les couples dont un membre est en situation régulière. Dans les faits, les services de l'État tolèrent par-fois la mobilisation de l'IML pour des personnes « sans-papiers », et certaines collectivités ont demandé des dérogations dans ce sens. A cet égard, il apparaît regrettable de laisser aux acteurs locaux, collectivités ou associations, la charge d'assumer cette entorse.

### **o Relogement et lutte contre l'habitat indigne**

**Octroyer un titre de séjour à toute personne portant plainte ou témoignant dans une procédure pénale pour des faits constitutifs de soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine<sup>111</sup>**, à l'image des poursuites pour traite des êtres humains et violences conjugales. L'octroi d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » d'une durée d'un an protégerait les personnes « sans-papiers » des éventuelles répercussions que peut entraîner le dépôt de plainte et leur permettrait de sortir de leur habitat indigne. Ce titre serait renouvelable et devrait devenir définitif à l'issue de la procédure si elle est favorable. En cas de fausse déclaration, le titre serait retiré et la personne encourrait des poursuites pénales.

**Mettre en place plus systématiquement des conventions d'occupation temporaire entre les bailleurs sociaux et les personnes victimes d'habitat indigne** qui ne remplissent pas les conditions d'accès au logement social pour lesquelles le bailleur (et à défaut la collectivité) a une obligation de relogement, et mobiliser le parc privé également à cette fin. Clarifier le cadre juridique de cette convention et prévoir le glissement du bail une fois que la personne a obtenu son titre de séjour. Sans une convention spécifique, les personnes sans titre de séjour restent dans leur logement indigne, parfois même après la condamnation de leur propriétaire, faute de pouvoir être relogées dans le parc social.

111 Art.225-14 du code pénal.

### **o Assurer le maintien dans le logement**

**Favoriser le maintien des droits sociaux en cas de renouvellement d'un titre de séjour**, même tardif, pour éviter la suspension des droits et les périodes de carences. La validité du récépissé de demande de renouvellement d'un titre de séjour ne doit prendre fin qu'au moment du refus de renouvellement du titre de séjour, le cas échéant, ou à l'obtention d'un nouveau titre.

**Supprimer les conditions de régularité de séjour pour accéder à certains dispositifs d'accès et de maintien dans le logement** tels que la garantie Visale d'Action Logement ou le Fonds de Solidarité Logement (FSL). Lorsqu'elles se retrouvent en difficulté pour le paiement de leur loyer, les personnes en rupture de droit au séjour ont moins de leviers que les autres pour résorber leur dette et trouver des solutions pour se maintenir dans le logement.

**Rendre exceptionnel le placement en rétention administrative** afin d'éviter les ruptures dans les trajectoires résidentielles. Les personnes placées en rétention administrative ne sont plus en mesure de travailler et donc de payer leur loyer.

**Permettre l'accès à l'aide juridictionnelle** pour les personnes étrangères sans condition de résidence pour les litiges devant les juridictions civiles et administratives<sup>112</sup>, liées aux baux (dont la demande de procédure d'expulsion domiciliaire, la demande de travaux au propriétaire, etc.) et au respect des droits fondamentaux et sociaux. Aujourd'hui, les personnes « sans-papiers » n'ont accès à l'aide juridictionnelle que pour un nombre limité de contentieux<sup>113</sup> et ce n'est qu'à titre exceptionnel et de façon discrétionnaire qu'elle peut être accordée dans les autres contentieux. Lorsqu'elles souhaitent demander à leur propriétaire d'effectuer des travaux ou font l'objet d'une procédure d'expulsion, l'aide juridictionnelle pourra leur être refusée.

112 Cela est déjà possible pour les procédures pénales.

113 Énumérés à l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

## PROTÉGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LES JEUNES MAJEURS

La problématique de la prise en charge des mineurs étrangers isolés a émergé fortement depuis ces dernières décennies, mettant en lumière des carences importantes de la part des pouvoirs publics, notamment des Départements dont c'est la responsabilité au titre de la Protection de l'enfance.

Les différents enjeux sont traités ici de manière chronologique, de l'arrivée du mineur sur le territoire à la majorité :

- **Mettre à l'abri les mineurs non accompagnés dès qu'ils se présentent aux associations et aux autorités** (services de police, services de la mairie, associations en charge du dispositif d'évaluation de la minorité...) jusqu'à l'évaluation de leur minorité, comme le prévoit la loi, la mise à l'abri étant à la charge du département. Le réseau InfoMIE<sup>114</sup> insiste sur l'importance de cette prise en charge dans les jours qui précèdent l'évaluation de minorité afin que celle-ci puisse se dérouler dans les meilleures conditions.

- **L'évaluation de la minorité est un enjeu essentiel pour ces jeunes**, puisqu'elle permet alors d'être pris en charge dans un établissement de l'ASE jusqu'à 18 ans au moins. Les pratiques sont très variables d'un territoire à l'autre, mais **les zones d'ombre autour de la façon dont les évaluations sont conduites et des motifs de rejets posent question** : « discours incohérent et décousu », « apparence non conforme à l'âge déclaré », comportement « trop mature » (pour des jeunes ayant souvent connu l'esclavage), « absence de documents d'identité » (alors que la perte des papiers est fréquente au cours de la migration, qu'il n'y a pas toujours de passeports biométriques dans les pays d'origine, pas de déclaration systématique à la naissance...). Les pratiques autour de la reconnaissance de minorité se sont durcies, et certains départements vont jusqu'à invalider des documents d'identité fournis par les ambassades.

114 L'association InfoMIE est une plateforme nationale visant à promouvoir la diffusion et le respect des droits des mineurs isolés étrangers, notamment par un outillage technique et une formation des différents acteurs accompagnant et travaillant avec ces jeunes particulièrement vulnérables.

- À l'issue de l'évaluation de leur minorité, **ordonner le placement provisoire à l'ASE** des mineurs non accompagnés évalués majeurs par le Département **dans l'attente de la décision définitive du juge des enfants**<sup>115</sup>. De nombreux jeunes voient en effet leur minorité contestée hâtivement ou font même l'objet de « refus guichet », et sont alors livrés à eux-mêmes, privés de protection, de soin, d'hébergement, pendant plusieurs mois. Ils se retrouvent souvent à la rue, exposés à la traite et à l'exploitation. Et ce alors que l'UNICEF, à Paris, constate que la moitié des jeunes qui sont considérés majeurs sont ensuite jugés mineurs par le juge des enfants<sup>116</sup>. **L'accompagnement dans l'accès aux droits est essentiel pour permettre aux jeunes à la minorité contestée de déposer des recours** et d'obtenir une ordonnance de placement du juge.

- Aux différentes étapes des parcours, la qualité de la prise en charge des jeunes placés à l'ASE doit faire l'objet d'une attention particulière, au vu de conditions d'accueil souvent insuffisantes. Il est nécessaire de **proposer un accompagnement social global (alimentation, transports, habillement, santé, scolarisation...) aux jeunes hébergés à l'ASE**. Les besoins d'accompagnement en matière d'accès aux soins sont notamment conséquents (établir l'éligibilité des jeunes à l'AME, faciliter l'ouverture et le renouvellement de leurs droits, les accompagner dans leurs rendez-vous médicaux...), sachant que les problématiques de santé de ces jeunes peuvent être très lourdes. La prise en compte des besoins d'accompagnement psychique de ces jeunes est aussi notoirement insuffisante alors qu'ils ont, pour certains, vécu des traumatismes importants, dans leur pays d'origine et/ou au cours de leur migration. La scolarisation des MNA est également un enjeu particulièrement important en amont de l'intégration d'une structure ASE, car celle-ci est alors obligée de poursuivre la scolarité des jeunes ayant été scolarisés avant leur placement.

115 C'est ce que préconise l'UNICEF : Les mineurs non accompagnés sont des enfants, les protéger n'est pas une option ! | UNICEF France (lien consulté le 10/09/2021 : <https://www.unicef.fr/article/les-mineurs-non-accompagnes-sont-des-enfants-les-protéger-n-est-pas-une-option>)

116 Les mineurs non accompagnés sont des enfants, les protéger n'est pas une option ! | UNICEF France (lien consulté le 10/09/2021 : <https://www.unicef.fr/article/les-mineurs-non-accompagnes-sont-des-enfants-les-protéger-n-est-pas-une-option>).

Sans cette étape préalable, ce sont parfois de simples cours d'alphabétisation ou de Français Langue Etrangère (FLE) qui sont proposés jusqu'à leurs 18 ans, sans débouchés sur un diplôme ou une formation. Cet accompagnement social global est indispensable pour que la sortie des jeunes de l'ASE à leur majorité soit l'objet d'une rupture brutale.

- **Systématiser le contrat jeune majeur** et en faire un droit sans condition pour tous les jeunes confiés à l'ASE, au moins jusqu'à 21 ans (voire 25 ans pour les jeunes nécessitant une protection particulière), pour bénéficier d'un soutien éducatif, d'une aide à l'insertion sociale, d'une aide à la gestion du quotidien, d'un soutien psychologique, d'un hébergement et d'une aide financière<sup>117</sup>. Les mineurs non accompagnés voient souvent leur prise en charge par l'ASE interrompue à leur majorité, indépendamment de leur situation, bien qu'ils se trouvent alors au croisement de plusieurs échéances déterminantes pour leur avenir, les principales étant la formation professionnelle et la demande d'un titre de séjour. Ils peuvent alors se retrouver à la rue et en situation administrative irrégulière.

- Pour les mineurs non accompagnés devenus majeurs, **l'obtention d'un titre de séjour est une condition indispensable pour toute démarche à la sortie de l'ASE** (accès au RSA, à un emploi, un contrat aidé ou une formation)<sup>118</sup>. Les pratiques sont très variables d'un territoire à l'autre et le renouvellement des récépissés est une véritable « épée de Damoclès » (les demandes de renouvellement devant être déposées deux mois à l'avance, soit seulement trois ou quatre semaines après réception du récépissé précédent...). Alors que l'obtention d'un titre de séjour devrait être automatique après un maximum de trois récépissés, de nombreuses situations vont bien au-delà de trois renouvellements. Il est également constaté que de nombreux jeunes n'ont pas été accompagnés dans ces démarches de régularisation en amont de leur majorité, alors qu'ils doivent en théorie bénéficier d'un accompagnement global.

117 Conseil économique, social et environnemental « Sécuriser le parcours des jeunes » (2015).

118 Entre 16 et 18 ans, le jeune doit apporter la preuve de son insertion professionnelle (la plupart du temps à travers la signature d'un contrat d'apprentissage), ce qui lui permet d'obtenir un récépissé de trois mois renouvelable.

## FACILITER LES DÉMARCHES DE RÉGULARISATION ADMINISTRATIVE POUR PERMETTRE L'ACCÈS AUX DROITS LIÉS À L'HABITAT

### o **L'accès aux titres de séjour/régularisation**

**Faciliter la régularisation des personnes « sans-papiers » présentes en France**, afin de sortir de l'impasse ces personnes qui n'ont pas d'autre perspective qu'un hébergement d'urgence, dans le meilleur des cas, alors que bien souvent elles travaillent, mènent une vie de famille, ont des enfants scolarisés en France. En ce sens, il serait utile **que la circulaire « Valls » soit publiée** pour être rendue opposable à l'administration afin qu'elle soit appliquée de la même manière partout sur le territoire. Cela permettrait d'assurer une égalité de traitement des personnes et des critères plus transparents. De plus, **un assouplissement des conditions d'ancienneté de résidence en France** prévues par la circulaire, qui ne laissent pas de perspective d'insertion aux personnes à court ou moyen terme, serait pertinent. Enfin, il est nécessaire d'**accorder un titre de séjour aux personnes dont l'éloignement est inenvisageable** en raison des risques de traitements inhumains ou dégradants encourus en cas de retour dans le pays d'origine.

**Définir davantage de critères objectifs de délivrance d'un titre de séjour et limiter le pouvoir discrétionnaire du préfet.** Ce pouvoir induit des inégalités territoriales très importantes. Les documents requis pour une même demande varient selon les préfectures. Par exemple, pour une demande de régularisation par le travail, certaines exigent un contrat de location alors que d'autres acceptent un certificat d'hébergement<sup>119</sup>. Autre exemple, un jeune pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance dans un département et dont l'extrait d'acte de naissance avait été identifié comme authentique peut se voir refuser dans un autre département un titre de séjour à sa majorité au motif que son extrait d'acte de naissance serait un faux<sup>120</sup>.

119 La Cimade, *La fabrique des « sans-papiers »*, Petit guide, octobre 2021.

120 La Cimade, *La fabrique des « sans-papiers »*, Petit guide, octobre 2021.



**Permettre systématiquement l'exercice d'une activité professionnelle lors de la délivrance d'un titre de séjour**<sup>121</sup>, afin de permettre aux personnes d'être autonomes et d'accéder à un logement. En outre, de nombreux titres de séjour, tels que la carte de séjour temporaire « salarié » ou « travailleur temporaire », ne permettent l'exercice d'une activité professionnelle que de manière limitée, par exemple, en obligeant à travailler pour un employeur déterminé. Ceci maintient dans une situation de dépendance et de précarité et ne favorise pas *in fine* l'accès et le maintien dans un logement.

**Allouer aux préfetures des moyens humains supplémentaires** pour faciliter l'accès au service public et réduire la durée moyenne d'attente pour avoir accès à un rendez-vous en préfecture permettant de déposer une demande de titre de séjour ainsi que la durée moyenne d'instruction des demandes. Obtenir un rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour prend souvent plusieurs mois car le nombre proposé est très en-deçà des besoins et ceux disponibles sont attribués en quelques minutes. Ces délais extrêmement longs retardent l'accès aux droits sociaux des personnes qui en font la demande et en conséquence l'accès à un logement. Garantir l'effectivité **d'un service public minimum d'accueil** des personnes en préfecture afin de tenir compte de la dématérialisation de toutes les demandes et de la fracture numérique. Aujourd'hui, l'accès uniquement numérique aux prises de rendez-vous en préfecture exclut de la possibilité d'être régularisé les personnes n'ayant pas accès à une bonne connexion internet ou à du matériel informatique adapté.

**Réduire significativement le montant des taxes pour les titres de séjour.** Par principe, toute délivrance ou renouvellement d'un titre de séjour, à l'exception des autorisations provisoires de séjour et de certains titres spécifiques, est soumise à une taxe de 200 euros, laquelle peut constituer un obstacle à la régularisation ou au maintien du droit au séjour.

121 D'après l'article L. 414-11 du CESEDA, les titres de séjour portant la mention suivante ne permettent pas l'exercice d'une activité professionnelle : stagiaire ICT (art. L. 421-30 du CESEDA), stagiaire mobile ICT (art. L. 421-31 du CESEDA), vie privée et familiale prévue à l'article L. 426-12 du CESEDA pour l'année qui suit la première délivrance, visiteur (art. L. 426-20 du CESEDA), stagiaire (art. L. 426-23), et retraité (art. L. 426-8).

**Donner systématiquement une autorisation provisoire de travail** aux personnes ayant déposé une demande de titre de séjour et attendant la décision du préfet, en raison de la durée très longue de l'instruction.

**Permettre aux personnes accueillies au sein d'un Organisme d'Accueil Communautaire et d'Activité Solidaire (OACAS)**<sup>122</sup> depuis au moins trois ans d'obtenir une carte de séjour de plein droit, plutôt que d'obtenir une carte de séjour dans le cadre de l'admission exceptionnelle au séjour, à la discrétion du préfet<sup>123</sup>.

**Délivrer davantage de titres de séjour pluriannuels donnant plus de stabilité aux personnes qu'un titre de séjour annuel pour éviter les ruptures de droits.** La plupart des titres de séjour délivrés par les préfetures sont des titres temporaires, d'une durée d'un an, alors même que certaines situations sont stables. Par exemple, le parent d'un enfant atteint d'une maladie incurable ne pouvant être soigné dans son pays d'origine devra renouveler tous les six mois son autorisation provisoire de séjour alors même que la prise en charge médicale de l'enfant sera nécessaire pendant plusieurs années<sup>124</sup>. Dès que la situation de la personne évolue, elle se voit contrainte de changer de titre de séjour et peut alors se retrouver sans titre de séjour pendant quelques mois, ce qui risquera de lui faire perdre son emploi et son logement.

#### **L'accès aux droits sociaux et aux aides liées au logement**

**Favoriser l'accès aux droits sociaux** (RSA, prime d'activité) **des personnes dès la délivrance d'un premier titre de séjour** afin de leur permettre de pouvoir subvenir à leurs besoins du quotidien et de s'inscrire dans un parcours de recherche d'emploi.

122 Le statut OACAS, apparu officiellement dans le Code de l'Action sociale et des Familles en 2008, prévoit que les structures agréées garantissent aux personnes accueillies, quel que soit leur statut administratif, un habitat digne, un soutien financier et un accompagnement social.

123 Le mouvement Emmaüs a en effet constaté des différences d'application du décret selon les départements et une méconnaissance des dispositions législatives par les services préfectoraux.

124 La Cimade, *La fabrique des « sans-papiers »*, Petit guide, octobre 2021.

## Pour les ressortissants de l'Union européenne (UE) :

- **Faciliter l'accès à une information claire sur leur droit au séjour et son incidence sur les prestations sociales dont ils peuvent bénéficier** et publier, dans un délai raisonnable après leur signature, les circulaires interprétatives sur le site de la CNAF énumérant une liste, non exhaustive, de pièces justificatives nécessaires à fournir. Les citoyens de l'Union ont le droit de résider dans un autre pays de l'UE que leur pays de nationalité sous réserve de ne pas « être une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour » (art. 14.1 de la directive sur les ressortissants communautaires). Toutefois, à ce jour, la façon dont la CNAF interprète cette condition et le droit au séjour des citoyens européens ne sont pas claires, et elle le fait souvent de manière non conforme au droit et à la jurisprudence sur ce sujet. Le droit au séjour des citoyens européens n'étant pas subordonné à la présentation d'un titre de séjour, ces derniers doivent prouver, par tout moyen, qu'ils remplissent bien les conditions nécessaires à ce droit au séjour. Cependant, les personnes ne comprennent pas toujours quelles pièces justificatives elles doivent fournir et se voient alors retirer les aides sociales dont elles bénéficiaient<sup>125</sup>, ce qui peut les contraindre à quitter le logement qu'elles occupaient. La CNAF a publié le 10 mars 2021 une circulaire relative à l'étude du droit au séjour pour les personnes exerçant une activité professionnelle qui clarifie l'interprétation du droit au séjour des citoyens UE. Cette initiative est à saluer mais elle doit être également faite pour d'autres situations telles que le droit au séjour permanent et le droit au séjour tiré de la scolarisation des enfants, situations qui ne sont pas mentionnées dans la circulaire du 10 mars 2021.

- **Ne pas suspendre préventivement les aides sociales lors d'un contrôle de la CAF et instaurer une procédure contradictoire** pour permettre aux personnes d'apporter, dans un délai raisonnable, les pièces justificatives nécessaires pour faire valoir leur droit au séjour. Proposer plus systématiquement des rendez-vous physiques pour les situations les plus complexes et informer autrement que sur l'espace personnel numérique de la CAF les personnes de la suspension des aides sociales. **Motiver en fait et en droit toute décision de refus ou de suspension de droits.** En effet, la CAF vérifie tous les six mois le droit au séjour des citoyens de l'UE et suspend parfois les aides sociales lorsqu'elle effectue ce contrôle et ce jusqu'à ce que la personne apporte la preuve de la régularité de son séjour en France. Cette période de vérification s'étale souvent sur plusieurs mois et peut, de ce fait, entraîner la perte du logement. Les personnes sont informées, via leur espace personnel numérique de la CAF, de la suspension des aides sociales ; elles prennent donc connaissance très tardivement de cette situation et ne comprennent pas toujours que cela est lié à leur droit au séjour, ce qui entraîne une suspension des aides sociales sur une durée très longue.

<sup>125</sup> Il faut noter que celles-ci ne perdent pas leur droit au séjour, c'est la CAF qui considère qu'elles n'ont pas de droit au séjour.



## BIBLIOGRAPHIE

Karen Akoka, *L'asile et l'exil : une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, novembre 2020.

ASSFAM, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Solidarité Mayotte, *Rapport 2020 sur les centres et locaux de rétention administrative*, juillet 2021.

Ekrane Boubtane and all., « Les migrations au-delà des fantasmes », *Alternatives économiques - L'Economie politique*, N° 84, 2019.

Florence Bouillon, *Le squat : problème social ou lieu d'émancipation ?*, collection La Rue ? Parlons-en !, 2010.

Jean-Philippe Brouant, « Accès au logement social et régularité du titre de séjour », Sorbonne Etudes et Recherche en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme (Serdeaut), avril 2013.

Pauline Brücker, Daniel Veron, Youri Lou Vertongen, « Du mouvement des "sans-papiers" à la « crise » des réfugiés : évolution des catégories d'action et enjeux théoriques », *Critique internationale*, N° 84, 2019.

La Cimade, *À guichets fermés, demandes de titres de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfectures*, mars 2016.

La Cimade, *La fabrique des "sans-papiers"*, Petit guide, octobre 2021.

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014* – février 2014, page 359.

Défenseur des Droits, *Guide - Louer sans discriminer*, mars 2017.

DIHAL, *Quel droit au séjour pour les citoyens européens vivant en France ?*, novembre 2020.

Fédération des acteurs de la solidarité et Fondation Abbé Pierre, *Étude sur l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement en Ile-de-France*, octobre 2019.

Fondation Abbé Pierre, *Prestations sociales de la CAF et logement : enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et structures associatives qui les accompagnent*, juin 2020.

Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Provence-Alpes-Côte-D'azur 2021*, N°26.

Anne Gosselin, Annabel Desgrées du Loû et Julie Pannetier, *Les migrants subsahariens face à la précarité résidentielle et administrative à l'arrivée en France : l'enquête ANRS Parcours*, Université Bourgogne, 2015.

Gisti, « Illégaliser, régulariser », *Plein droit*, N°126, octobre 2020.

Gisti, « Mayotte à la dérive », *Plein droit*, N°120, mars 2019.

Gisti, « Retour à Calais », *Plein droit*, N°129, juin 2021.

Gisti, « Que sont les "sans-papiers" devenus ? », *Plein droit*, N°119, décembre 2018.

Gisti, *Le regroupement familial et l'accès au logement social*, Fiche pratique, Droits communs, 2016.

Gisti, *Sans-papiers mais pas sans droits*, octobre 2019, 7e édition, 104 pages.

Laura Guérin, « Cohabitation sous contrainte », *Plein droit*, N° 122, pages 22 à 25, 2019.

Tiphaine Guignat, « L'exception Emmaüs », *Plein droit*, N°126, pages 24 à 27, 2020.

Myriam Hachimi-Alaoui, Élise Lemercier, Élise Palomares, « Les « décasages », une vindicte populaire tolérée », *Plein droit*, N° 120, pages 20 à 23, 2019.

Human Rights Watch, *Infliger la détresse - Le traitement dégradant des enfants et des adultes migrants dans le nord de la France*, octobre 2021.

Candy Jangal, « Familles sans logement et recours aux soins en Ile-de-France : contraintes, ancrages et pratiques », thèse de doctorat sous la direction d'Anne Peggy Hellequin, septembre 2018.

Lorène Lavocat, « L'habitat informel en Guyane et à Mayotte est menacé par le projet de loi ELAN », dans *Reporterre*, 24 juillet 2018.

Stéphan Le Courant, « Vivre sous la menace. Ethnographie de la vie quotidienne des étrangers en situation irrégulière en France », thèse de doctorat sous la direction de Georges Augustins, janvier 2015.

Aïssatou Mbodj-Pouye, « On n'ignore pas la solidarité : transformation des foyers de travailleurs migrants et recompositions des liens de cohabitation », *Genèses*, N° 104, pages 51 à 72, 2016.

Médecins du Monde, *Les conditions d'hébergement des personnes en situation de grande précarité - Une enquête auprès des patients rencontrés en Île-de-France*, mars 2016.

Ministère de l'intérieur, *Les chiffres clés de l'immigration en 2019*, publié en juin 2021.

Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, *Synthèse des chiffres principaux du 1er novembre 2020 au 31 octobre 2021*.

Observatoire du Samu Social de Paris, *Rapport d'enquête ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France*, octobre 2014.

Olivier Peyroux, « Mineurs migrants et traite des êtres humains Les oubliés de la protection de l'enfance », *Hommes & Migrations*, N° 1328, 2020.

Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la politique d'hébergement d'urgence, par M. Philippe Dallier, sénateur, mai 2021.

Adeline Toullier, "sans-papiers" : la fin des soins ? », *Plein droit*, N° 59-60, p.35 à 38, mars 2004.

Daniel Veron, « Des papiers, et après ? », *Plein droit*, N° 119, 2018.

Daniel Veron, « Cartographie de la frontière et topographie clandestine », *Hommes & Migrations*, N°1304, pages 19 à 25, 2013.



*Être humain !*

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville 75019 PARIS

**Téléphone :** 01 55 56 37 00

**Télécopie :** 01 55 56 37 01

Pauline PORTEFAIX

Chargée d'études à la Fondation Abbé Pierre

[pportefaix@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:pportefaix@fondation-abbe-pierre.fr)