

Les villes européennes face au défi de l'accueil des réfugiés

Rapport intermédiaire

Marie Baléo, Chargée de mission

JUIN 2017



LA FABRIQUE
DE LA
CITÉ

La Fabrique de la Cité est un think tank dédié à la prospective et aux innovations urbaines. Dans une démarche interdisciplinaire, des acteurs de la ville, français et internationaux, se rencontrent pour réfléchir aux bonnes pratiques du développement urbain et pour proposer de nouvelles manières de construire et reconstruire les villes. Mobilité, aménagement urbain et bâti, énergie, révolution numérique, nouveaux usages sont les cinq axes qui structurent ses travaux. Créée par le groupe VINCI, son mécène, en 2010, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation, dédié de ce fait à la réalisation d'une mission d'intérêt général. L'ensemble de ses travaux est public et disponible sur son [site](#), son compte [Twitter](#) et sa publication [Medium](#).

Entre avril 2011 et août 2016, plus d'1,15 million de Syriens ont demandé l'asile dans l'Union européenne. En février 2017, La Fabrique de la Cité lançait le projet d'étude « **Les villes européennes face au défi de l'accueil des réfugiés** », se saisissant de la question de la résilience urbaine aux chocs démographiques exogènes à travers l'exemple des réfugiés et demandeurs d'asile ayant frappé aux portes des villes européennes à partir de septembre 2015.

Ce choc démographique a permis aux villes européennes de mettre à l'épreuve leur résilience et constitue pour elles l'occasion de tirer les enseignements des mécanismes qu'elles ont mis en place et d'établir des normes internationales en matière d'intégration des réfugiés. La Fabrique de la Cité a souhaité examiner les initiatives mises en œuvre dans plusieurs de ces villes européennes, en se concentrant sur les thèmes de la morphologie urbaine, de l'intégration sociale et du rôle que peuvent jouer ces villes dans la coordination des différents acteurs urbains et dans la promotion de l'innovation au service de l'accueil des réfugiés.

À cette fin, La Fabrique de la Cité a constitué un groupe de travail réunissant experts, universitaires, architectes, urbanistes, consultants, professionnels du développement durable et de la construction et dirigeants d'ONG. Ce groupe a effectué une visite de terrain à Hambourg le 2 février 2017, puis a participé à un atelier de *design thinking* à Paris le 9 février 2017 et enfin à une audition d'experts le 10 mars 2017. D'autres visites de terrain seront organisées dans plusieurs villes allemandes, suédoises ou néerlandaises.

Ce projet d'étude se conclura par la publication, en septembre 2017, d'un rapport s'appuyant sur les réflexions du groupe de travail, ses visites de terrain et ses échanges avec un réseau d'experts constitué par La Fabrique de la Cité, intégrant des études de cas consacrées à Hambourg, Stockholm et d'autres villes européennes. Ce rapport mettra en lumière des stratégies prometteuses en matière d'accueil, de logement et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés en milieu urbain pour en tirer des enseignements concrets sur ce que pourraient être des méthodes efficaces d'accroissement de la résilience urbaine aux chocs démographiques.

« *Finding Places* » : l'innovation collaborative au service de l'hébergement des réfugiés **4**

10 **Comment Hambourg intègre-t-elle les réfugiés ?** Conversation avec Jan Pörksen

Visite du centre d'accueil pour réfugiés de Notkestraße 2 - Altona, Hambourg **14**

20 **Prochaines étapes** - Passer du temporaire au pérenne : le défi du logement des réfugiés

1

« *Finding Places* »

L'innovation collaborative au service de l'hébergement des réfugiés

Dans le sillage de la décision décriée de la chancelière Angela Merkel, en septembre 2015, d'accueillir plus d'un million de réfugiés, les villes allemandes se sont avérées jouer un rôle moteur dans l'effort allemand de logement et d'intégration des réfugiés. Les autorités municipales ont relevé ce défi en mettant sur pied des partenariats avec des acteurs de la société civile, du monde universitaire et du secteur privé tout en mobilisant les citoyens pour accueillir les nouveaux arrivants et répondre à leurs besoins. Ce phénomène est particulièrement apparent à Hambourg (1,8 million d'habitants).

La ville hanséatique, qui abrite actuellement 50 000 réfugiés, dont 30 000 dans des centres d'hébergement publics, recevait au plus fort de la crise en été 2015 près de 400 personnes par jour. La ville a rapidement réagi en créant une nouvelle entité, l'Unité centrale de coordination pour les réfugiés, ou [Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge](#) (ZKF).

Entièrement consacrée à la résolution des multiples problèmes nés de ce choc démographique, cette unité emploie 80 personnes chargées de l'accueil, de l'hébergement et de l'intégration du flux de réfugiés.

L'Unité centrale de coordination des réfugiés (ZKF)

Fondé par la ville de Hambourg en octobre 2015 pour superviser et mettre en œuvre la stratégie municipale d'accueil et d'intégration des réfugiés, le ZKF est un organe public ayant pour vocation d'acquiescer l'espace et le matériel nécessaires à la réception des réfugiés, d'établir et de développer les mécanismes d'accueil initial et de loger les réfugiés, lancer les premières démarches de leur intégration et coordonner les activités des bénévoles chargés de leur accueil. La coordination des diverses entités du secteur public et organismes à but non lucratif qui viennent en aide aux réfugiés fait partie de ses priorités. Anselm Sprandel, ancien directeur des services administratifs du ministère du Travail, des Affaires sociales et familiales et de l'Intégration, dirige le ZKF depuis sa création en octobre 2015.

Le 2 février 2017, le groupe de travail de [La Fabrique de la Cité](#) sur les réfugiés et les villes européennes a rencontré Anselm Sprandel, directeur du ZKF, et plusieurs membres de son



Un centre d'accueil de réfugiés à Hambourg. CC BY-NC 2.0 - Rasanda

équipe afin d'en savoir plus sur les efforts déployés par la ville pour loger et intégrer ses nouveaux habitants. Première étape : « *Finding Places* », remarquable exemple de partenariat entre une municipalité et un acteur académique visant à résoudre une équation complexe : comment accueillir 20 000 réfugiés supplémentaires tout en donnant aux résidents le sentiment de participer activement à un processus appelé à transformer directement la morphologie et la structure sociale de leur ville ?

Un projet à la croisée de l'expérimentation et de la participation citoyenne

Située dans [HafenCity Hamburg](#), vaste projet de régénération du front de mer, [HafenCity Universität](#) est une jeune université dédiée à l'urbanisme, au génie civil et à l'architecture. Elle est le siège du [CityScienceLab](#), une initiative lancée en juin 2015 par Olaf Scholz, maire de Hambourg, en collaboration avec le groupe [Changing Places](#), du *Massachusetts Institute of*

Technology Media Lab, pour faire de la ville « [le laboratoire vivant de l'urbanisation numérique](#) ». Dirigé par Gesa Ziemer, professeur et Directrice adjointe pour la recherche, le projet a été présenté à notre groupe de travail par Tobias Holtz, lui aussi rattaché à l'université.

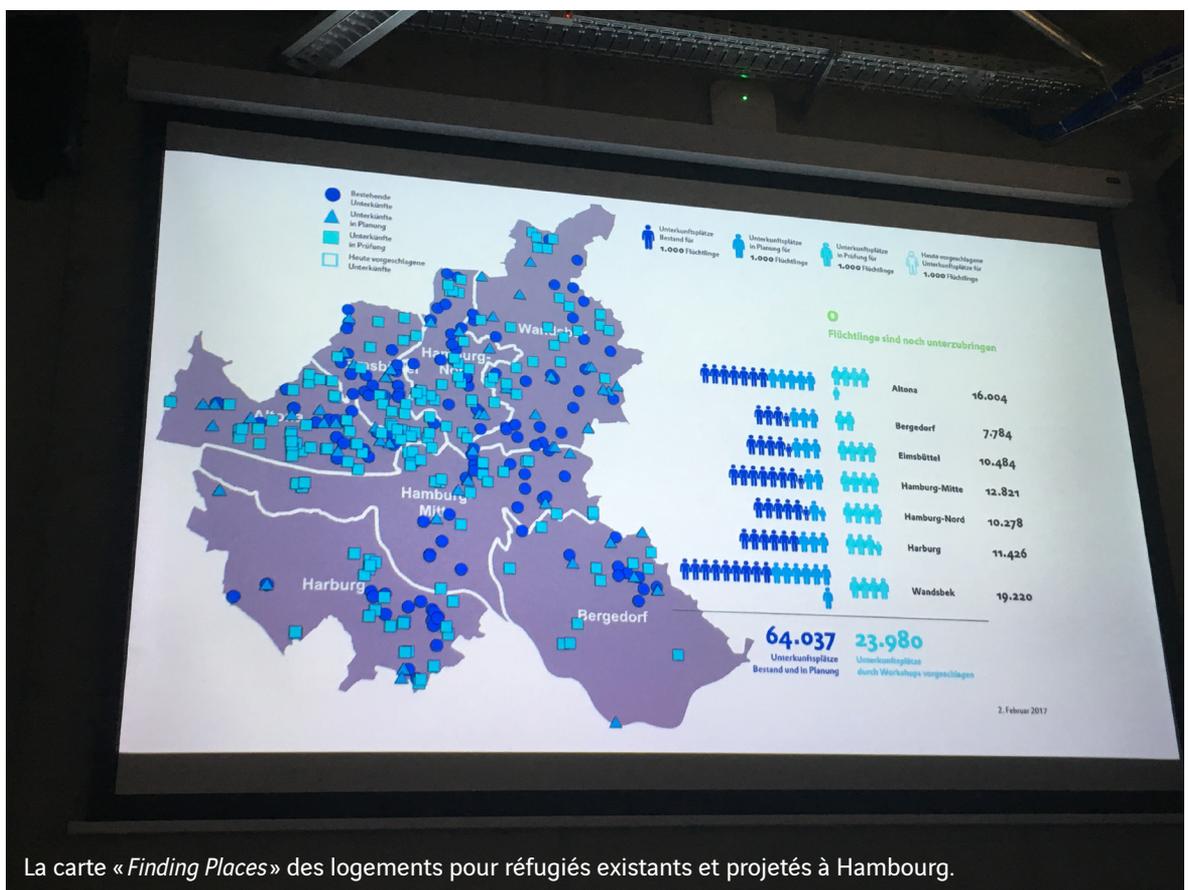
Peu après sa création, CityScienceLab a entrepris d'explorer le potentiel de CityScope, nouvelle technologie mise au point par *Changing Places* pour résoudre de complexes problèmes de planification urbaine. Cette maquette interactive de la ville, qui allie composants numériques (visualisation de données et algorithmes) et physiques (briques Lego), est un outil *open source* polyvalent pour la visualisation en 3D des territoires urbains. Le CityScienceLab avait à l'origine l'intention de s'en servir pour préparer la reconversion du village olympique de Hambourg en zone d'innovation urbaine, mais un référendum a mis fin au projet de candidature de la ville aux Jeux olympiques de 2024.

En février 2016, alors qu'Olaf Scholz visitait le CityScienceLab, des membres du laboratoire ont voulu savoir quel était le défi le plus urgent auquel il se trouvait alors confronté. Sans hésiter, le maire a mentionné l'hébergement des réfugiés. En effet, les logements existants et planifiés de la ville pour l'accueil des réfugiés totalisaient alors 60 000 lits. Or, Hambourg prévoyait de recevoir 80 000 réfugiés au cours de l'année. Il lui manquerait donc 20 000 places. En parallèle, ces projets d'hébergement avaient déclenché des manifestations contre l'installation des nouveaux arrivants dans certains quartiers, ce qui témoignait du besoin impérieux de faire participer les citoyens à ces initiatives. Sans attendre, le CityScienceLab s'est attaché à définir le rôle que CityScope pouvait jouer dans ce

projet. C'est ainsi, huit semaines plus tard, qu'est né « [Finding Places](#) », une série de 34 ateliers qui, grâce à CityScope et à la mobilisation citoyenne, a permis de recenser des terrains utilisables pour l'hébergement provisoire des réfugiés.

Un outil de mobilisation citoyenne pour l'hébergement des réfugiés

De mai à juillet 2016, plus de 500 citoyens se sont présentés à l'université pour proposer des terrains municipaux où la ville pourrait envisager d'ériger des habitations modulables provisoires pour les réfugiés. En entrant dans les locaux du CityScienceLab, les participants étaient accueillis par un plan où figuraient en bleu foncé les logements existants et planifiés pour les réfugiés



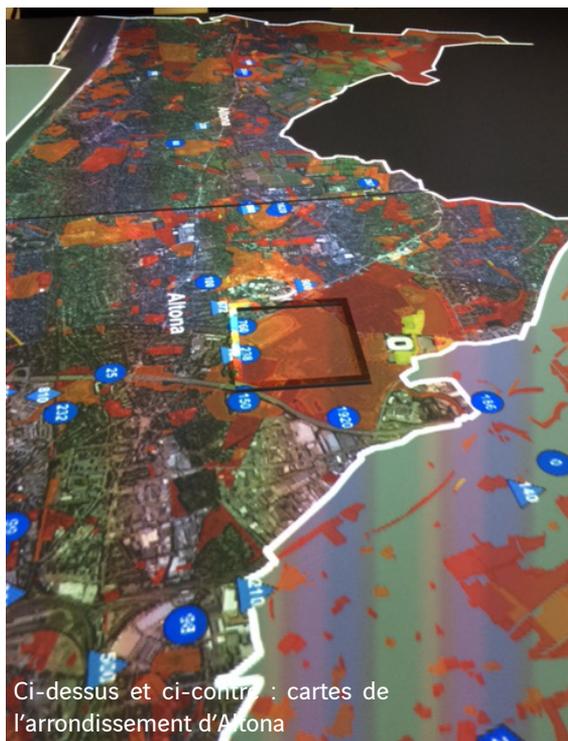
La carte « Finding Places » des logements pour réfugiés existants et projetés à Hambourg.

dans chacun des sept arrondissements de la ville, et en bleu clair, les besoins projetés. Éclairés par ces chiffres, les participants étaient ensuite conduits vers deux maquettes numériques interactives de la ville. Chaque atelier étant axé sur un arrondissement particulier, la première de ces maquettes donnait aux visiteurs une vision globale de la géographie de l'arrondissement. Des vues aériennes et des indicateurs signalant l'emplacement des logements existants leur offraient également un premier aperçu des possibilités du secteur.

Un représentant de la mairie d'arrondissement ainsi qu'un membre du ZKF assistaient à chacun des ateliers, permettant ainsi aux citoyens d'échanger de façon directe des points de vue avec la municipalité et, parfois, de déconstruire d'éventuels préjugés. Après avoir sélectionné une zone spécifique au sein de l'arrondissement, les participants étaient invités à se déplacer vers une deuxième maquette, celle-là à l'échelle

d'un quartier et sur laquelle des projecteurs surimposaient une vue aérienne du quartier à des briques amovibles. Les citoyens pouvaient proposer un terrain particulier en enlevant la brique correspondante pour la remplacer par une brique Lego. Chaque type de Lego représentait une capacité différente (40, 80 ou 1 000 lits par exemple) et, une fois placée sur le modèle, permettait aux participants de voir le nombre de logements nécessaires diminuer en temps réel. Le fait de poser un Lego sur la maquette avait pour effet de faire apparaître, sur un écran, les caractéristiques du terrain choisi : dimensions, services disponibles à proximité, règlements, etc.

Les participants avaient également la possibilité de justifier leurs propositions par écrit. Ces remarques se sont avérées particulièrement précieuses pour la ville, qui s'est engagée à étudier chacune des suggestions dans un délai de deux semaines, un laps de temps extrêmement court, afin de profiter des



Ci-dessus et ci-contre : cartes de l'arrondissement d'Altona



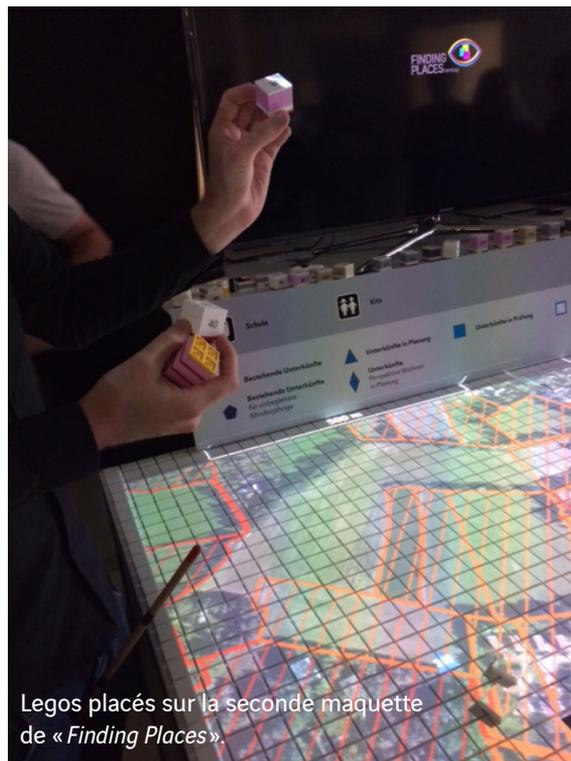
connaissances locales des habitants sur les espaces disponibles dans les différents quartiers et la proximité des divers services et équipements collectifs. Cette démarche participative inédite reposait sur la transmission directe aux pouvoirs municipaux, sans réinterprétation préalable, des remarques écrites formulées par les citoyens. Ces commentaires ont été publiés sur le site de « *Finding Places* », de même que les réponses que la ville y a apportées, dans le cadre d'un processus transparent incluant tous les citoyens, qu'ils aient ou non participé aux ateliers. Cette approche, ajoutée au délai de réponse extrêmement court promis et respecté par la ville, a contribué à renforcer le dialogue et le lien de confiance entre la municipalité et ses habitants.

Qui plus est, loin de se résumer à un jeu de Lego, « *Finding Places* » a souligné l'inextricabilité du logement et de l'intégration et encouragé les

participants à tenir compte de certains facteurs, tels que la répartition juste et équitable des nouveaux arrivants, certains arrondissements accueillant bien plus de réfugiés que d'autres. En outre, la visualisation interactive des logements existants destinés aux réfugiés a permis aux citoyens de réfléchir à la question de la proximité des services et des équipements publics tels les transports en commun ou les écoles. Les citoyens ont également pu apprécier la mesure dans laquelle l'emplacement choisi faciliterait l'intégration des nouveaux arrivants dans la communauté en vérifiant la présence à proximité d'organismes et de projets citoyens voués à l'intégration. Les sites potentiels ont finalement été divisés en trois catégories selon leur desserte et leurs contraintes de construction (zones commerciales, zones sous protection nationale, etc.).



Vue d'un terrain (gauche) et caractéristiques et notes des participants (à droite).



Legos placés sur la seconde maquette de « *Finding Places* ».

Les réponses de Hambourg sur le potentiel de chaque emplacement ont été rendues publiques et affichées sur le site du projet. Les visiteurs pouvaient cliquer sur chacun des terrains suggérés pour consulter les raisons détaillées de l'adoption ou de l'abandon de chaque proposition. En tout, 161 sites ont été proposés, pour un potentiel de 24 000 lits. La ville a présélectionné 40 de ces emplacements, et six d'entre eux ont finalement fait l'objet d'un processus de planification. Ces résultats, s'ils peuvent sembler modestes, illustrent les difficultés à surmonter, notamment sur le plan légal et réglementaire, pour loger des dizaines de milliers de personnes dans une ville telle Hambourg, laquelle a pourtant bénéficié d'une modification des régulations applicables lui ayant permis d'utiliser des terrains situés dans des zones non résidentielles. Dans d'autres cas, la ville, après avoir jugé qu'un terrain donné présentait les caractéristiques souhaitées, a choisi de ne pas l'utiliser pour d'autres raisons, telles que la proximité d'un vaste ensemble de logements pour réfugiés, le bruit causé par une voie ferrée ou la présence d'arbres entravant l'accès au site. Enfin, à noter que l'initiative concernait uniquement les terrains municipaux non construits, les données disponibles ne permettant pas d'évaluer le potentiel des bâtiments et installations inoccupés pour l'hébergement provisoire.

Quant aux terrains approuvés, leur processus de planification s'est avéré parfois long et complexe : en moyenne, il a fallu entre 9 et 18 mois pour mener à bien les travaux. Mais alors que « *Finding Places* » a permis de concrétiser des idées de logement à court terme, qu'en est-il de l'hébergement à plus long terme ? Il est estimé que les réfugiés occuperont les terrains sélectionnés pendant environ trois à cinq ans, après quoi ils devront être transférés dans des appartements classiques. Or le marché du logement de Hambourg était déjà tendu

avant la crise, 6 000 appartements devant y être construits annuellement. Cet objectif est maintenant passé à 10 000 habitats, dont un tiers de logements sociaux. Parallèlement, un plan de logement propose de convertir, à terme, les appartements construits pour les réfugiés en logements sociaux.

Au-delà de sa contribution à l'intégration des réfugiés à Hambourg, « *Finding Places* » aura *in fine* témoigné de l'ouverture d'esprit et de la capacité d'innovation des pouvoirs municipaux, qui ont dialogué et coopéré avec les citoyens pour accroître la résilience de la ville et donner refuge à ses nouveaux habitants.

2

Comment Hambourg intègre-t-elle les réfugiés ?

Conversation avec Jan Pörksen

Ville de commerce, pilier de la ligue hanséatique, Hambourg est une ville de flux, tant de marchandises que de personnes. Riche d'influences scandinaves, portugaises, espagnoles et moyen-orientales, cette ville portuaire reste une terre d'immigration : le tiers de sa population et la moitié de ses enfants en sont issus. Il n'est donc pas étonnant que l'intégration y occupe une place considérable qui précède l'arrivée, depuis 2015, d'une importante population de réfugiés fuyant les conflits qui agitent la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan.

Le 2 février 2017, le groupe de travail sur les réfugiés et les villes européennes de La Fabrique de la Cité s'est rendu à Hambourg pour y rencontrer Jan Pörksen, secrétaire du [ministère du Travail des Affaires sociales et familiales et de l'Intégration](#) de la cité-État, afin de mieux comprendre la façon dont la ville intégrait ses nouveaux habitants.

Le logement, tremplin de l'intégration

Le ZKF s'est efforcé dès sa création de rechercher terrains et espaces inoccupés où loger les réfugiés, mais s'est rapidement trouvé débordé par l'afflux des nouveaux arrivants. « Certains vendredis, on ne savait pas où on placerait les gens le dimanche », se rappelle Jan Pörksen. Trois grands magasins en faillite ont servi de foyers improvisés. « Je me souviens d'un contrat de location que nous avons signé un mercredi. Le vendredi

après-midi, les premières personnes arrivaient, et on leur a attribué des lits de l'armée. C'était une situation incontrôlable ».

Le marché du logement de Hambourg subissait déjà, avant même l'arrivée massive de réfugiés, d'importantes pressions qu'aucun projet de construction de logements sociaux n'était venu soulager depuis plusieurs années. Il a donc fallu à la ville établir rapidement un plan d'intervention d'urgence prévoyant notamment l'occupation de salles d'exposition et le recours à un solide réseau de citoyens bénévoles. Au cours de cette première phase, l'équipe municipale a souvent dû embaucher plus de 20 travailleurs sociaux par semaine. Parallèlement, consciente de l'incompatibilité entre vie en foyer d'urgence et intégration durable dans le tissu social urbain, Hambourg s'est mise à la recherche de solutions d'hébergement de plus long terme. Dans cette optique, elle a revu à la hausse son objectif annuel de construction d'appartements, qui est passé de 6 000 à 10 000, espérant ainsi ne pas freiner l'intégration des 35 000 réfugiés qu'elle hébergeait en les forçant à vivre dans des conteneurs ou des mobil-homes.

La ville a donc entamé une réflexion visant à trouver de nouvelles solutions de pair avec les secteurs de la construction, de l'aménagement et de l'urbanisme. Elle a rapidement constaté qu'à moyen terme, la longueur des procédures



Le Secrétaire d'État Jan Pörksen présente la stratégie d'intégration déployée par Hambourg.

Jan Pörksen, secrétaire d'État du ministère du Travail, des Affaires sociales et familiales et de l'Intégration de la Ville libre et hanséatique de Hambourg

Jan Pörksen exerce ses fonctions de secrétaire d'État depuis mars 2011. Il a étudié le droit à Fribourg et à Genève avant de devenir avocat stagiaire à Hambourg.

En 1998, il a été nommé adjoint au maire de Hambourg, puis chef du bureau européen de la chancellerie d'État.

Il a ensuite rejoint le bureau de la santé et de la protection des consommateurs, dont il a dirigé le service de la planification et du contrôle de 2002 à 2004, puis le service administratif et le budget.

Nommé responsable du budget de Brême en 2006, il est revenu à Hambourg cinq ans plus tard pour y prendre ses fonctions actuelles.

d'ouverture des chantiers contraindrait les réfugiés à dormir dans des tentes. Déterminée coûte que coûte à parvenir à ses fins, l'équipe municipale a choisi, pour citer Jan Pörksen, de « faire avancer les choses en outrepassant certaines règles ». En acceptant toutes les conséquences de leur décision, les pouvoirs municipaux ont

demandé aux dirigeants fédéraux d'assouplir les lois applicables pour faciliter la construction de logements pour réfugiés, ce qui a finalement permis de bâtir des logements dans des zones habituellement réservées à des usages non résidentiels.

Hambourg a choisi de construire des logements pour 3 000 à 4 000 personnes dans chacun de ses arrondissements, une mesure qui a soulevé la question d'une possible ségrégation urbaine, ou ghettoïsation, mais qui semblait alors nécessaire puisque l'on ignorait encore que le nombre d'arrivées commencerait bientôt à diminuer sensiblement. Les résidents de plusieurs quartiers aisés sont descendus dans la rue réclamer que les centres d'hébergement soient limités à 300 places et séparés d'au moins un kilomètre. Un compromis a finalement été trouvé : la ville suivrait son plan d'origine mais réduirait l'échelle de ses foyers d'accueil. Aujourd'hui, les centres d'hébergement de Hambourg peuvent accueillir 300 personnes en moyenne, et le plus grand refuge, qui peut en accueillir 900, fermera vraisemblablement ses portes avant la fin de l'année.

L'école et le travail, vecteurs d'intégration

Hambourg, ayant accueilli des réfugiés yougoslaves en grand nombre dans les années 1990, avait retenu de cette expérience toute l'importance d'un processus d'intégration débutant dès le plus jeune âge. « *Tous les foyers ont été dotés de services de garderie dès le début* », souligne Jan Pörksen. La ville investit ainsi d'importants moyens financiers dans l'éducation préscolaire. « *50% des enfants dont l'allemand n'est pas la langue natale et qui fréquentent la maternelle pendant un an seulement avant d'entrer à l'école primaire finissent par avoir besoin d'une aide linguistique. S'ils vont en crèche ou à la maternelle pendant trois ans avant d'entrer au primaire, ce taux descend à 1%, même dans les quartiers où 80% des habitants sont issus de l'immigration. L'éducation préscolaire est un excellent investissement* ».

La maîtrise de la langue, condition *sine qua non* d'une intégration professionnelle et sociale de long terme, est un autre volet majeur de la politique d'intégration de Hambourg. Une filière d'apprentissage de l'allemand d'un an est offerte à tous les niveaux de scolarité (collège, lycée, etc.), après quoi les élèves sont réintégrés à la filière générale pour ne pas être séparés de leurs pairs. Cette insistance sur l'apprentissage de l'allemand explique le fait que peu de réfugiés soient pour l'instant parvenus à s'insérer sur le marché du travail de Hambourg, puisque beaucoup de nouveaux arrivants suivent encore des cours de langue. Enfin, la ville déploie des efforts particuliers pour s'assurer que les femmes s'inscrivent elles aussi à ces cours.

Sur le front de l'emploi, la ville a constaté qu'elle faisait face à un défi de taille : comme l'explique Jan Pörksen, « *le marché du travail de Hambourg est en phase de croissance, mais offre encore très peu d'emplois aux travailleurs non qualifiés* », ce qui pose problème pour de nombreux réfugiés. Hambourg a donc mis en œuvre une politique active d'ouverture de son marché du travail

aux travailleurs moins qualifiés. Elle a pour cela bénéficié du soutien significatif d'un réseau d'entreprises locales et des chambres du commerce et d'artisanat de la ville, avec lesquelles elle a notamment organisé une série de foires professionnelles destinées à mettre en relation réfugiés peu qualifiés et employeurs des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration. Parallèlement, pour équilibrer offre et demande de main d'œuvre, la ville a lancé un ambitieux projet d'évaluation des compétences des nouveaux arrivants, dont l'objectif était d'établir le niveau d'instruction et le parcours professionnel que les réfugiés pouvaient faire valoir devant les employeurs. La ville a constaté que 60% des réfugiés avaient suivi une scolarité d'au moins dix ans mais que, si beaucoup d'entre eux étaient qualifiés, peu étaient en mesure de le prouver et donc d'obtenir une reconnaissance officielle. Ces personnes ont pu suivre des séances d'évaluation des compétences mises au point en partenariat avec les chambres d'artisanat et de commerce de Hambourg, puis recevoir une qualification supplémentaire et obtenir un diplôme.

Hambourg assure également l'intégration des réfugiés par le biais d'un régime de stages offerts dans les écoles professionnelles, obligatoires pour toute personne âgée de plus de 16 ans, et offrant une formation linguistique. Ce régime propose des programmes permettant aux réfugiés de suivre des cours trois jours par semaine et de passer les deux jours restants au sein d'une entreprise, rythme qui s'avère, selon Jan Pörksen, particulièrement propice à l'insertion professionnelle. Les demandeurs d'asile qui signent une convention de stage peuvent travailler dans leur entreprise pendant les deux ans suivant le rejet de leur demande et présenter ensuite une demande de résidence ordinaire.

Enfin, la ville déploie des efforts conséquents pour convaincre les réfugiés tentés de travailler

pour un salaire minimum afin d'envoyer de l'argent à la famille qu'ils ont laissée derrière eux d'investir plutôt dans une formation qualifiante. En plus de subventionner ces formations, Hambourg s'applique à convaincre les employeurs de revoir à la baisse leurs exigences linguistiques.

L'intégration à la mode de Hambourg

S'il est un point sur lequel Hambourg ne transige pas, c'est celui de l'ouverture des programmes généraux aux réfugiés, vraisemblablement appelés à demeurer dans la ville à long terme, et qui ne doivent pas être cantonnés à des filières spéciales, en matière d'éducation comme d'emploi. « *Nous refusons de créer un segment spécial sur le marché du travail, de crainte que les gens en restent prisonniers* », résume Jan Pörksen. Cette position oriente l'ensemble des politiques et mesures d'intégration municipales.

La richesse de Hambourg et son statut de cité-État ont constitué des atouts majeurs dans le lancement et le succès de la politique municipale d'intégration des réfugiés. Ainsi, la ville n'a pas connu les problèmes que rencontrent d'autres municipalités, plus pauvres, aux prises avec des difficultés structurelles importantes, comme celles de la région du Rhin-Ruhr. Ces facteurs favorables, conjugués à sa détermination, ont permis à Hambourg de donner corps à sa conception du logement et de l'intégration des réfugiés. « *Nous avons dû contrevvenir à certains règlements, et l'administration n'a jamais autant collaboré qu'au cours des deux dernières années* », précise Jan Pörksen. De fait, il a toujours été clair que l'intégration des nouveaux arrivants exigerait des pouvoirs municipaux des efforts coordonnés et une coopération renforcée avec les décideurs de la société civile et les différents acteurs à l'œuvre sur le territoire urbain. Dès 2011, la ville s'est ainsi associée au Conseil d'intégration de Hambourg, consortium d'organismes d'aide aux migrants, pour mettre sur pied une stratégie

visant à remplacer, chez les résidents de longue date, la perception d'un clivage les opposant aux réfugiés par une identité citadine partagée. Enfin, les sept arrondissements de Hambourg se réunissent chaque semaine depuis 2014 pour mettre au jour des solutions communes au défi que représentent l'accueil et l'intégration des réfugiés.

La coordination avec les intervenants de la société civile s'est elle aussi avérée cruciale dans la réponse qu'a apportée Hambourg à l'arrivée des réfugiés, car le soutien des bénévoles et d'organismes nouvellement formés a joué un rôle prépondérant dans l'accueil des réfugiés et la satisfaction de leurs besoins. *Hanseatic Help* offre un exemple notable d'une initiative d'aide aux réfugiés efficace née de la société civile. Le groupe de travail en a rencontré le fondateur, Arnd Boekhoff, lors de sa visite à Hambourg. Si le paroxysme de la crise est passé, la coopération et la coordination restent à l'ordre du jour. « *Désormais, notre principal souci est de continuer à bien travailler ensemble* », résume Jan Pörksen.

Hanseatic Help, un organisme à but non lucratif qui fournit des vêtements aux réfugiés

Grâce au travail de milliers de bénévoles, aux dons de dizaines de milliers de personnes et à un système informatique de gestion d'entrepôt, *Hanseatic Help* fournit des vêtements à plus de 150 foyers et organismes venant en aide à divers groupes, notamment aux réfugiés et sans-abri. Cet organisme caritatif se donne pour mission de répartir les dons de manière juste et efficace sur le territoire municipal. Il est également parvenu à expédier plus de 60 camions de vêtements vers des camps de réfugiés en Irak, en Syrie, au Kenya et en Ukraine. Composé entièrement de bénévoles jusqu'au 1^{er} septembre 2016, *Hanseatic Help* emploie aujourd'hui six jeunes d'origine syrienne et allemande. En 2017, l'organisme s'intéresse au chantier de l'intégration professionnelle. Arnd Boekhoff en est le cofondateur.

3 Visite du centre d'accueil pour réfugiés de Notkestraße 2 à Altona, Hambourg

Hambourg abrite actuellement 50 000 réfugiés, dont 30 000 dans des centres d'hébergement publics ; pour la municipalité, loger les nouveaux arrivants dans les délais les plus brefs s'est avéré un défi de taille. Aujourd'hui, Hambourg compte quelques 150 centres d'hébergement pour réfugiés. Le 2 février 2017, le groupe de travail de La Fabrique de la Cité sur les réfugiés et les villes européennes s'est rendu dans [l'un de ces centres, à Notkestraße 2 dans l'arrondissement d'Altona](#).

Construire du logement temporaire et un sentiment d'appartenance

La construction de ce grand complexe modulable a débuté en novembre 2015 et les lieux ont été inaugurés le 19 juillet 2016. L'ensemble, qui a coûté 25 millions d'euros, soit environ 35 000 euros par résident, regroupe neuf bâtiments de plusieurs étages divisés chacun en quatre appartements comptant trois chambres, deux salles de bains et une cuisine. Un bâtiment réservé aux équipements sociaux abrite une équipe de huit travailleurs sociaux qui, avec trois techniciens, composent le personnel du centre. Chaque travailleur social est spécialisé dans un domaine particulier, tel l'éducation, la langue et l'intégration, l'assistance psychologique ou l'insertion professionnelle.

Le complexe compte aujourd'hui 648 résidents, la plupart en provenance d'Afghanistan, de Syrie, d'Irak et d'Érythrée. Pour éviter que les habitants ne se regroupent selon leurs origines, le centre a délibérément choisi de mêler les nationalités, prévoyant toutefois des exceptions pour les résidents qui en font la demande et ceux qu'opposent des inimitiés particulières d'ordre ethnique ou religieux. Cette prévenance se manifeste dans toute l'organisation du centre : les familles sont placées dans les appartements du rez-de-chaussée pour que les enfants puissent être surveillés lorsqu'ils se trouvent dans l'une des deux aires de jeux du centre, une chambre est spécialement réservée aux femmes LGBT et les habitants peuvent échanger leurs pièces comme ils le souhaitent tant que les règles de sécurité sont respectées. Ce dernier point, en particulier, est caractéristique de la politique du centre, consistant à appliquer un ensemble précis de consignes en dehors desquelles les résidents sont libres de s'arranger comme ils l'entendent. Ces consignes et règles de vie commune sont présentées à tous les résidents dès leur arrivée. Pour inciter les habitants à s'investir dans les lieux et à y développer un sentiment d'appartenance, le personnel organise dans chaque bâtiment des réunions dédiées à la sécurité et à la résolution des éventuels problèmes. « *Dans certains bâtiments, beaucoup de gens assistaient*



Allée centrale du complexe résidentiel du 2, Notkestrasse.

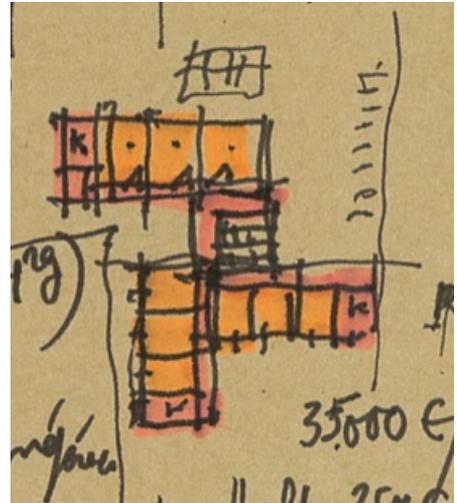
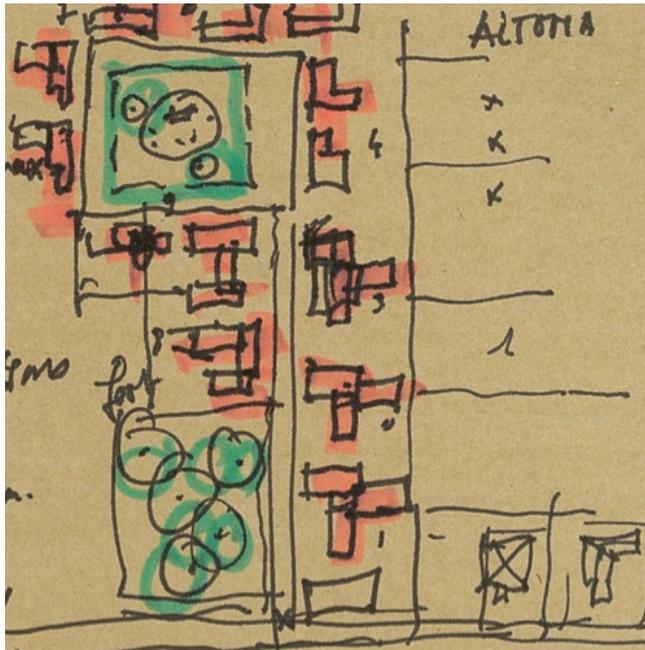
aux réunions, dans d'autres, les familles se faisaient représenter », explique Athanasia Ziagaki, chef d'équipe du centre. « L'effet a été très positif, les lieux sont surveillés, les résidents ont appris qu'ils doivent le protéger, l'entretenir. C'est un ensemble de bonnes pratiques sur lesquelles ils se concertent et auxquelles ils s'adaptent ».

Coordonner une réponse à l'échelle de l'arrondissement

Le succès du centre, l'un des plus réussis d'Hambourg, s'explique en partie par sa situation géographique, les bâtiments étant situés à proximité d'équipements collectifs, dont une école maternelle et d'autres installations scolaires, et en partie par la relative absence de voisins. Mais l'arrondissement lui-même, terre d'accueil séculaire pour les exilés chassés de leur ville ou de leur patrie, a joué un rôle indéniable dans cette réussite. Comme l'explique Imogen Buchholz, représentante du service de l'aide sociale, de la jeunesse et de la santé à la

mairie d'arrondissement, l'identité d'Altona, ville indépendante jusqu'en 1937, reste marquée par la concurrence qui l'a longtemps opposée à Hambourg, sa vaste et opulente voisine. Pour gagner du terrain sur sa rivale, Altona a concédé à ses habitants des libertés dont les citoyens de Hambourg étaient privés, notamment la liberté de culte. La ville a ainsi attiré une importante communauté juive qui lui a apporté des compétences et des technologies nouvelles en plus de susciter un renouveau économique et culturel. Grâce à cet événement fondateur, l'arrondissement fait aujourd'hui figure d'exemple à suivre en matière d'intégration. Mais son histoire plus récente a également joué dans sa volonté d'accueillir, de soutenir et d'intégrer les réfugiés qui frappent à sa porte depuis 2015, selon Imogen Buchholz. « *Beaucoup d'Allemands de l'ancienne génération ont été réfugiés à la fin de la Seconde Guerre mondiale, et beaucoup ont fui l'est du pays quand l'armée russe a franchi la frontière. Perdre sa maison, son travail, sa sécurité, c'est une expérience qu'ils ont connue* ».

Le centre d'accueil pour réfugiés de Notkestrasse 2



Vue du centre et d'un appartement type - croquis de David Mangin. A gauche : les bâtiments du centre (en rose), de part et d'autre d'une allée centrale reliant la rue à une aire de jeux (en vert) ; à droite : vue d'un étage type comprenant 3 appartements dotés chacun de 3 chambres (en orange) et d'une cuisine (en rose).



Vue de l'aire de jeux. Les appartements situés au rez-de-chaussée sont réservés aux familles afin que les enfants puissent utiliser l'aire de jeux tout en restant surveillés.



Chambre dans un appartement-type : les occupants peuvent s'échanger leurs chambres à leur discrétion, sans intervention du centre.



Cuisine : chaque appartement en comporte une, partagée ; il est interdit de cuisiner dans les chambres.



Salle de bain : cette pièce est également mise en commun entre les occupants d'un appartement ; chaque appartement en compte deux.



Centre de coordination : ce bâtiment abrite les huit travailleurs sociaux qui animent et coordonnent la vie du centre.

Poussée par l'accélération de l'afflux des réfugiés, Hambourg a fourni en 2015 et 2016 une aide structurée à de petits groupes de bénévoles engagés dans le soutien actif des nouveaux arrivants. Dans ce cadre, Altona a pris de multiples mesures, notamment pour assurer le transfert d'information, le recensement des besoins et ressources, la création et le renforcement de réseaux et la formation des bénévoles à la gestion des traumatismes, à l'enseignement de l'allemand et aux procédures de demande d'appartement subventionné pour ressortissants étrangers. De surcroît, pour qu'habitants et réfugiés puissent se rencontrer, l'arrondissement a parrainé festivals et fêtes de quartier et invité des musiciens réfugiés à se produire en concert ou dans le cadre d'événements officiels. L'arrondissement a également planifié et adapté l'infrastructure locale et sociale aux besoins des réfugiés en concertation avec les organismes publics et les élus locaux. *« À ce stade, notre objectif est de construire des structures durables pour les réfugiés qui souhaitent rester longtemps à Hambourg, voire s'y installer définitivement. Avec nos partenaires, nous analysons l'infrastructure sociale actuelle pour l'adapter et la compléter »*, explique Imogen Buchholz. À cette fin, l'administration a dressé la carte de tous les groupes offrant des services aux réfugiés, que ce soit dans le domaine de l'éducation, de la culture, du sport ou de la santé.

Tout au long de ce processus, l'arrondissement d'Altona s'est attaché à solliciter l'avis et remporter l'adhésion des résidents vis-à-vis de ses projets. Pour assurer l'intégration des nouveaux arrivants, il a pris soin d'organiser, chaque fois que la construction de logements pour réfugiés était envisagée, des rencontres où des plans et illustrations des bâtiments projetés étaient présentés aux riverains. L'équipe administrative a invité les représentants des communautés religieuses, des écoles et des associations sportives à assister à ces réunions, permettant ainsi aux participants d'exprimer leurs préoccupations et d'échanger conseils

et bonnes pratiques. La mairie a également organisé des tables rondes où les intéressés ont pu approfondir la discussion sur les mesures qu'ils comptaient prendre. Ce processus a donné naissance à de multiples groupes de soutien. *« Il est primordial de mesurer l'ampleur du travail accompli par ces groupes, de les en remercier, et de souligner le fait que sans participation citoyenne, l'intégration des réfugiés est tout simplement impossible »*, résume Imogen Buchholz.

Parallèlement, la mairie a entrepris de dresser la liste des besoins, des ressources et des langues des réfugiés, de mieux comprendre le système éducatif de leurs principaux pays d'origine, et de répertorier les problèmes de santé, notamment de nature psychologique, affectant ceux d'entre eux ayant connu la guerre. Enfin, il a été fait appel à des spécialistes pour faciliter la communication dans certaines langues (telles le tigrigna, parlé en Érythrée) et comprendre les particularités culturelles des nouveaux arrivants.

Cet éventail de mesures, de la mobilisation des citoyens à l'analyse des besoins des réfugiés, en passant par la coopération avec les bénévoles, a fourni à l'administration les outils dont elle avait besoin pour faciliter l'intégration des réfugiés. Ce travail doit cependant s'inscrire dans la durée ; Imogen Buchholz souligne ainsi la nécessité d'entretenir les mécanismes de coopération et d'échange d'information qui relie les organismes municipaux chargés d'assurer l'accueil, l'hébergement et l'intégration des réfugiés sur le long terme : *« L'esprit d'équipe est absolument crucial dans ce dossier. Par exemple, les membres du service de l'urbanisme et ceux du service de l'aide sociale, de la jeunesse et de la santé mettent toutes leurs connaissances en commun »*.



4

Prochaines étapes

Passer du temporaire au pérenne : le défi du logement des réfugiés

De cette première visite de terrain et des ateliers menés depuis février 2017 ressort très nettement l'importance de la question du logement des réfugiés et plus spécifiquement les questions de la localisation et de la qualité de ces logements temporaires. Il est possible d'extraire de l'analyse de ces thématiques des solutions, idées et bonnes pratiques applicables à la résolution, urgente pour nombre des villes étudiées, du problème du logement abordable, l'inextricabilité de ces deux sujets étant apparue de façon très claire à Hambourg. Ce sont ces axes, détaillés ci-dessous, qui formeront le cœur de notre projet pour les mois à venir, guidant les visites de terrain de La Fabrique de la Cité et les réflexions que formalisera le groupe de travail dans le rapport qui conclura ce projet d'étude à l'automne.

Quelle politique de logement temporaire pour faciliter l'intégration des réfugiés?

Regrouper ou répartir?

Les choix politiques en matière d'implantation spatiale des logements pour réfugiés et, plus en amont, de distribution éventuelle des nouveaux arrivants sur le territoire national, métropolitain ou urbain emportent des

conséquences significatives sur les perspectives d'intégration. Deux tendances fortes s'opposent, la concentration et la dispersion, que ce soit à l'échelle nationale ou métropolitaine.

Cette question de l'installation des réfugiés se pose en premier lieu à l'échelle nationale avec la tension entre deux approches, l'une de concentration spontanée de réfugiés, le plus souvent dans des métropoles accueillant des minorités fortes, et l'autre de distribution orchestrée par l'Etat, en vigueur par exemple en Allemagne où un mécanisme de répartition, appelé clé de Königstein, alloue à chaque Etat fédéré, sur le fondement d'éléments démographiques et fiscaux, un pourcentage de réfugiés à accueillir. Cette dernière approche répartit les réfugiés dans des espaces hétérogènes dans lesquels l'enjeu du logement et de l'intégration se pose en des termes très différents : métropoles au marché immobilier très tendu et villes en décroissance au marché immobilier atone et vieillissant ; centres urbains multiculturels et périphéries ou espaces ruraux au faible taux de personnes d'origine étrangère ; villes à la tradition d'ouverture sur l'extérieur et villes à l'ancrage local traditionnellement fort ; villes au marché du travail diversifié et dynamique et villes au marché du travail très



« Places for People », pavillon autrichien à la Biennale de Venise de 2016. CC BY 2.0 - Jean-Pierre Dalbéra

spécifique ou ralenti... la diversité des situations pose un véritable défi en termes de répliquabilité des réponses trouvées. Plusieurs villes ont ainsi développé des réponses hyper locales à l'enjeu posé par l'accueil massif de réfugiés : on parle de modèle de Kiel, de Munich, de Hanovre, de Brême ou encore de Leverkusen ou de Krefeld, les plus petites communes n'étant pas en reste pour proposer des solutions innovantes en termes de logement ou d'intégration par l'emploi.

A l'échelle métropolitaine, l'arbitrage entre concentration et dispersion équilibrée s'avère particulièrement complexe, comme le montre Doug Saunders, auteur de l'ouvrage *Du village à la ville* :

« Alors que les nouveaux arrivants utilisent la concentration résidentielle comme un moyen de s'insérer dans leur nouvelle société et ses institutions, des observateurs pourraient y voir la formation

d'un ghetto ethnique, d'un bidonville ou d'une « société parallèle » - notamment si des obstacles à l'intégration ont déjà créé une marginalisation, des privations ou des désavantages générationnels dans le quartier en question. Mais le choix de former des concentrations ethniques n'est pas simplement un effet secondaire de l'immigration ; il s'agit plutôt d'une décision clé dans le processus d'intégration. La présence de concentrations d'immigrés de la même origine vivant à proximité les uns des autres peut inquiéter la ville d'accueil, mais est souvent un instrument efficace à la fois d'une intégration institutionnelle et d'une intégration culturelle et linguistique qui en découle généralement »¹.

¹ Doug Saunders, « *Arriving on the Edge: Migrant Districts and the Architecture of Inclusion* », *Making Heimat. Germany, Arrival Country*, sous la direction de Peter Cachola Schmal, Oliver Elser et Anna Scheuermann, 2016, page 26 (trad.).

En ville, réfugiés et demandeurs d'asile récemment arrivés aspirent souvent à s'installer dans des quartiers où se trouve déjà une communauté issue de leur pays ou région du monde et dont ils peuvent espérer tirer information et assistance, partageant avec elle des caractéristiques culturelles et linguistiques. Selon Saunders, ces réseaux d'entraide, généralement fonction de la proximité résidentielle, facilitent le processus d'intégration des migrants². Ainsi explique-t-il que «*l'ascension des migrants le long de l'échelle urbaine dépend souvent d'une assistance en matière de finance, d'emploi et d'entrepreneuriat de la part d'autres migrants aux parcours similaires*»³.

Mais si ce regroupement par origine nationale ou régionale peut faciliter l'installation dans une nouvelle ville et ouvrir aux réfugiés des débouchés de court terme, les inconvénients de ce schéma l'emportent sur ses mérites. Ainsi, le risque que les populations préexistantes voient en ces regroupements la formation d'enclaves ethniques sources d'insécurité peut engendrer des problèmes d'acceptabilité et entraver dès lors l'intégration des réfugiés. Un sentiment de peur identique explique sans doute la multiplication des réactions de type «*not in my backyard*» face aux projets municipaux de création de logements pour réfugiés – sentiment qui ne va d'ailleurs pas forcément de pair avec un refus de l'accueil de réfugiés à l'échelle de la ville, seulement à l'échelle du quartier et plus spécifiquement du sien propre. Aux représentations négatives suscitées peut également s'ajouter la perception, chez certains, de leur mise en compétition avec les réfugiés pour l'affectation de ressources municipales que les villes réalloueraient du logement normal à la construction de logements

2 Doug Saunders, «*Arriving on the Edge: Migrant Districts and the Architecture of Inclusion*», *Making Heimat. Germany, Arrival Country*, sous la direction de Peter Cachola Schmal, Oliver Elser et Anna Scheuermann, 2016.

3 Ibid., pages 24 et 26 (traduction).

extraordinaires pour réfugiés. Conscients de tous ces risques, les réfugiés peuvent faire l'expérience d'une forte tension entre la volonté, chez ces individus et familles éprouvés par leur exil, de recouvrer le réconfort d'un cadre familial et celle de s'intégrer le plus rapidement au tissu de leur ville d'accueil en allant au devant des habitants qui le constituent.

En effet, la répartition équilibrée des réfugiés nouvellement arrivés au sein de la ville peut, à l'inverse, contribuer à désamorcer les préjugés et améliorer par la même occasion leurs perspectives d'intégration. Ainsi, comme l'explique Doug Saunders, si l'immigration se joue avant tout à l'échelle des quartiers⁴, il en va de même pour l'intégration. Et comme le note Jürgen Friedrichs, les études empiriques montrent clairement que les contacts interethniques suscitent la sympathie envers les minorités et font reculer la discrimination⁵. Cette idée avait tout particulièrement retenu l'attention de notre groupe de travail lors d'un atelier de *design thinking* organisé le 9 février 2017, dont le but était de dégager de premières pistes de réponse aux problématiques du logement, de l'intégration des réfugiés et du rôle des acteurs urbains. A la question de comment influencer positivement sur les représentations que se font les citoyens des réfugiés nouvellement arrivés dans leur ville, le groupe avait noté que les villes devaient, pour ce faire, promouvoir les interactions personnelles entre réfugiés et populations locales et adopter un système de distribution équilibrée des logements pour réfugiés sur le territoire urbain en vue d'éviter autant que possible tout phénomène de peur ou de rejet. A cet égard, le groupe avait jugé les «*micro-actions*» favorisant les rencontres entre

4 Ibid.

5 Jürgen Friedrichs, «*The Arrival City and the Integration of Migrants*», *Making Heimat. Germany, Arrival Country*, sous la direction de Peter Cachola Schmal, Oliver Elser et Anna Scheuermann, 2016.

individus (tutorats, événements de quartiers, parrainages de familles) particulièrement efficaces. L'examen des cas d'autres villes européennes dans les mois à venir sera l'occasion d'analyser plus précisément les choix effectués en matière de distribution spatiale et leurs effets positifs ou négatifs sur l'intégration des réfugiés, se gardant de condamner une configuration particulière : en effet, concentration comme distribution présentent chacune, on l'a vu, des avantages significatifs.

Le rôle crucial de l'accessibilité : garantir un accès aux infrastructures sociales et aux pôles d'emploi comme priorité

Toutefois, au-delà de la tension entre concentration et répartition, l'enjeu majeur auquel est soumise la localisation des logements pour réfugiés est celui de l'accès à l'emploi et aux infrastructures. Où, dans la ville, les réfugiés doivent-ils habiter pour pouvoir espérer une intégration au marché de l'emploi ou un accès rapide à la formation professionnelle et aux infrastructures sociales dont ils ont besoin ? Là encore, une répartition équilibrée des nouveaux arrivants peut s'avérer bénéfique, facilitant leurs contacts avec un réseau urbain riche en services et équipements collectifs et leur ouvrant l'accès aux quartiers et zones géographiques où se concentrent les opportunités d'emploi. C'est cet examen rigoureux de la qualité des connexions existantes avec ces opportunités d'emploi et l'infrastructure sociale qui explique le succès du complexe résidentiel de Notkestraße 2 que notre groupe de travail a visité. « *Nous avons beaucoup d'installations collectives dans le voisinage immédiat* », note Imogen Buchholz, représentante du service de l'aide sociale, de la jeunesse et de la santé à la mairie d'arrondissement d'Altona. « *C'est très important pour que les réfugiés puissent obtenir de l'aide sur place* ».

A cet égard, si la proximité immédiate des infrastructures sociales apparaît nécessaire, la question de la connexion aux opportunités d'emploi tolère une réponse plus nuancée : nulle obligation d'habiter dans les zones où se concentrent les emplois, du moment que l'on peut y accéder rapidement et à coût réduit grâce à un système de transports en commun performant (une possibilité de connexion d'autant plus importante que de nombreux réfugiés ne possèdent pas de voiture ou ne sont pas habitués à l'usage du vélo). Nul besoin, non plus, d'habiter en centre-ville : ainsi, en Allemagne, de très nombreux pôles d'activité et d'emploi sont situés à la périphérie des centres urbains. L'accès à l'emploi semble donc fortement dépendant de l'accès aux transports en commun. Ainsi, selon le *Migration Policy Institute*, « *on ne saurait surestimer la valeur des investissements dans les transports en commun pour faciliter l'ouverture de débouchés et l'insertion sociale dans les villes où l'emploi est disséminé en pôles dans toute la région métropolitaine* »⁶. Doug Saunders ajoute à cela que les interventions ciblées visant à améliorer les transports pour faciliter l'accès des migrants aux centres urbains peuvent supprimer sur la durée les obstacles à la mobilité sociale⁷. La question de la connexion aux opportunités d'emploi gagnerait dès lors à faire l'objet d'un examen systématique préalable à la mise en œuvre de tout projet public de logement de réfugiés. En effet, comme le rapporte l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « *des données en provenance de Suède et du Danemark suggèrent que lorsque les aspects liés à l'emploi sont négligés lors de la conception des politiques de dispersion des migrants humanitaires,*

6 Brian Ray, « *The Role of Cities in Immigrant Integration* », *Migration Policy Institute*, 1^{er} octobre 2003, <http://www.migrationpolicy.org/article/role-cities-immigrant-integration> (trad.).

7 Doug Saunders, « *Arriving on the Edge: Migrant Districts and the Architecture of Inclusion* », *Making Heimat. Germany, Arrival Country*, sous la direction de Peter Cachola Schmal, Oliver Elser et Anna Scheuermann, 2016, page 28 (trad.).

cette dispersion peut avoir des effets très négatifs sur les perspectives d'emploi de ces migrants, qui affichent des taux d'emploi et des salaires inférieurs plusieurs années après la première installation »⁸. Le groupe appelle donc à considérer ces facteurs avec attention, comme l'ont fait les autorités de l'arrondissement d'Altona, préalablement à l'installation ou à la construction de logement temporaire.

Répondre à l'urgence – loger pour intégrer: un défi pour les municipalités

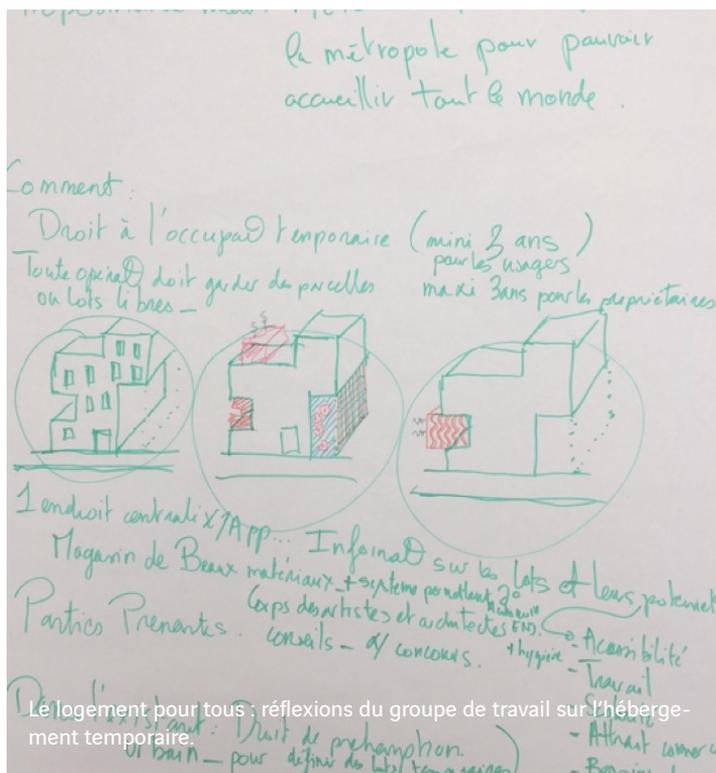
La décision de loger les réfugiés à proximité ou à portée des opportunités d'emploi, des services et équipements collectifs et des résidents de longue date, engendre des défis complexes et étroitement liés. Parmi ceux-ci, le recensement partiel ou complet des espaces, terrains et

8 OCDE (2016), *Les clés de l'intégration: Les réfugiés et autres groupes nécessitant une protection*, éditions OCDE, Paris, page 25.

bâtiments inutilisés où la ville pourrait installer des logements temporaires pour réfugiés, la nécessité pour les autorités souhaitant assurer un hébergement d'urgence de composer avec des réglementations strictes inadaptées aux situations d'urgence (voire d'en faire abstraction), et enfin la question de l'acceptabilité du logement pour réfugiés dans des zones urbaines denses soumises à une forte pression foncière. La réponse à ces défis varie en fonction du type de logement temporaire.

Non pas un, mais des logements temporaires

Parmi les multiples types de logement destinés à accueillir les réfugiés, on peut en effet en distinguer trois particulièrement intéressants parce qu'ils ne posent pas les mêmes contraintes en termes de foncier, de construction, de temporalité ni d'acceptabilité ni ne répondent aux mêmes situations d'accueil.



1. **Le logement d'urgence**: il s'agit souvent de très grandes unités, au confort limité, destinées à accueillir le plus grand nombre de réfugiés, le plus rapidement possible, pour répondre à une urgence humaine et sanitaire. L'enjeu pour les villes est dans ce cas de pouvoir mobiliser un foncier important immédiatement. Cette contrainte a pour conséquence des localisations qui sont souvent périphériques ou dans des bâtiments ou des terrains désaffectés.

2. **Le logement temporaire qui n'a pas vocation à être pérenne**. Il est prévu pour ne durer que quelques années. On est dans une configuration de type « préfabriqués » voire « conteneurs », qui offre une qualité de vie et de confort bien supérieure à l'accueil d'urgence, mais toutefois limitée. Ces logements, qui ont pour particularité de pouvoir être construits très rapidement, sont composés le plus souvent de cellules standardisées qui ne s'adaptent que difficilement aux situations individuelles et dans la durée. La reproduction de modules simples et légers permet toutefois une grande flexibilité dans l'espace: des unités de taille différente peuvent être bâties sur des parcelles plus ou moins grandes, ce qui permet de mobiliser du foncier disponible varié sur l'ensemble du territoire. Le centre d'hébergement de Notkestrasse 2 (voir p. 16) qu'a visité le groupe de travail à Hambourg le 2 février dernier relève de cette catégorie, tout comme les projets architecturaux mis en valeur par « *Making Heimat* », le pavillon allemand de la Biennale d'architecture de Venise de 2016. La modularité et la légèreté de la structure permettent même de mobiliser des anciens bureaux ou d'anciennes surfaces commerciales, comme le montre le projet de the next ENTERprise dans les locaux de l'ancien siège de Siemens à Vienne (voir ci-contre). Dans cette perspective, les bureaux inoccupés, qui abondent dans de multiples villes européennes, suscitent un intérêt croissant. Selon Stefan Rettich, la superficie des espaces de bureaux vacants dans les grandes villes allemandes est particulièrement élevée lorsque le marché immobilier est étroit. Rien qu'à Francfort, il se chiffre à 1,4 million de mètres carrés, ce qui, en matière d'aménagement urbain, équivaut à quelque 20 000 appartements en zone urbaine intégrée⁹.

3. **Le logement temporaire dans une structure quant à elle pérenne**. Il s'agit d'un des objectifs poursuivis par le « modèle de Kiel » qui cherche à limiter autant que possible la construction de structures légères de type conteneurs et préfabriqués pour leur préférer des constructions pérennes à usages temporaires: une fois le besoin en logements temporaires pour les réfugiés résorbé, ces bâtiments pourront accueillir des étudiants, des familles ou des retraités. De tels projets innovent en abritant ensemble dès aujourd'hui de jeunes réfugiés et de jeunes Néerlandais, à l'instar du complexe Startblok Riekerhaven, à Amsterdam. Il s'agit de déplacer le caractère temporaire du bâtiment à l'usage, de façon à accroître de façon conséquente l'acceptabilité du logement pour réfugiés, en misant sur le fait que ce dernier type d'une part ne se distingue pas des autres bâtiments de la ville, d'autre part représente, à terme, du logement entrant sur le marché de l'immobilier régulier et pouvant bénéficier à tous. Le foncier mis à disposition pour de tels projets est important et varié, toutefois, les contraintes en termes de normes sont plus fortes, faisant potentiellement s'allonger les temps de construction et son coût immédiat.

«Places for People», la contribution de l'agence the next ENTERprise à la Biennale d'architecture de Venise de 2016

Le 10 mars dernier, La Fabrique de la Cité accueillait Marie-Therese Harnoncourt-Fuchs, dont le cabinet the next ENTERprise expérimentait l'an dernier une configuration innovante de logement de réfugiés à court terme dans de l'ancien, présentée dans le cadre de « *Places for People* », le pavillon autrichien de la Biennale d'architecture de Venise. C'est dans l'ancien siège viennois de Siemens que the next ENTERprise a transformé deux étages de bureaux en logements provisoires où vivent aujourd'hui côte à côte des réfugiés mineurs non accompagnés, de jeunes réfugiés âgés de 18 à 24 ans et des étudiants autrichiens du même âge, dans un projet intitulé HAWI et porté en partenariat avec l'association Caritas.

9 Stefan Rettich, « *Regulate, Reduce, Accelerate* », *Making Heimat. Germany, Arrival Country*, sous la direction de Peter Cachola Schmal, Oliver Elser et Anna Scheuermann, 2016.

Les trois défis du logement temporaire

En dépit de leurs différences, ces types de logement temporaire pour réfugiés posent les trois mêmes défis aux municipalités : mobiliser du foncier, construire vite et passer du temporaire au pérenne.

1. Connaître le foncier disponible et les contraintes pesant sur lui

Comme en témoignent les résultats du projet « *Finding Places* » de Hambourg, le recensement des terrains que les villes peuvent utiliser pour l'accueil provisoire des réfugiés constitue un défi de taille. Comment les villes peuvent-elles mieux connaître leur propre potentiel en dénombant leurs terrains libres et constructibles et leurs bâtiments et installations vacants ? Une solution consiste à répertorier tous les terrains inoccupés pouvant accueillir des structures solides ou des conteneurs. Pour localiser ces espaces, les villes peuvent suivre la voie défrichée par « *Finding Places* » en s'appuyant sur des technologies de visualisation des données. L'on sait aujourd'hui que les villes souffrent d'une vue incomplète de la nature et des caractéristiques de leurs actifs (« *la plupart connaissent mal les actifs qu'elles détiennent* », selon Dag Detter¹⁰). Aussi pourrait-il être utile de créer une base de données regroupant tous les terrains libres appartenant à la municipalité et comportant des informations exploitables sur l'accessibilité, l'attrait commercial et la proximité de transports en commun et d'établissements d'enseignement et de formation. Un tel outil faciliterait la prise de décision et raccourcirait les temps de réaction des villes dans le cadre de la construction de logement temporaire de court terme à destination des réfugiés.

10 Dag Detter et Stefan Fölster, « *Cash-strapped cities, don't seek private cash – sweat your own assets* », The Guardian, 9 janvier 2017, <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2017/jan/09/cash-strapped-cities-private-public-assets> (traduction).

2. Adapter les normes pour répondre à l'urgence – sans sacrifier la qualité

Comme en témoigne le faible taux de conversion du projet « *Finding Places* », dans le cadre duquel des centaines de terrains libres ont été rejetés pour des motifs légaux ou réglementaires, la disponibilité de terrains constructibles ne suffit pas, en elle-même, à résoudre la crise du logement. Le choc démographique occasionné par l'arrivée de dizaines de milliers de réfugiés au cœur des villes européennes à partir de 2015 a montré que les régulations existantes ne se prêtaient pas à la construction urgente de logements provisoires, conduisant certains à plaider pour leur assouplissement¹¹. C'est d'ailleurs la voie que l'Allemagne a empruntée à l'échelle fédérale en promulguant une loi sur l'accélération des procédures d'asile suspendant pour une période donnée et aux fins exclusives de l'hébergement des réfugiés l'application de certaines dispositions de son code fédéral du bâtiment, sa loi sur la promotion des énergies renouvelables dans le secteur de la production de chaleur et son décret sur les économies d'énergie¹². Jan Pörksen, Secrétaire d'Etat à l'emploi, aux affaires sociales et à l'intégration, attribue la réussite du plan d'hébergement d'urgence des réfugiés de Hambourg, mis en œuvre sur un territoire urbain dense et dans des échéances serrées, au fait que l'Allemagne a accepté d'assouplir les régulations

11 Par exemple, « *pour augmenter le nombre de terrains constructibles, surtout au centre-ville, il est nécessaire de créer une catégorie d'utilisation résidentielle visant le voisinage des entreprises causant des dérangements. Les zones de ce type peuvent combler l'écart entre les terrains résidentiels situés en zone mixte (où les entreprises qui ne causent pas de dérangements et les résidences sont toutes deux permises et ont un poids égal) et les zones commerciales (où les résidences sont autorisées à titre exceptionnel seulement, et à condition d'être subordonnées à un usage commercial).* » (traduction) (Source : Chambre fédérale allemande des architectes, *Affordable Housing for All*, note de synthèse, 11 février 2016).

12 Chambre fédérale allemande des architectes, *Affordable Housing for All*, note de synthèse, 11 février 2016.

applicables : « nous sommes allés dire aux élus fédéraux que nous avons besoin de lois plus souples pour construire des logements pour les réfugiés, après quoi il nous a fallu prouver à un juge que nous avons besoin de nouveaux centres d'hébergement public. Cela fait, nous avons pu construire des appartements dans des zones non résidentielles ». Le groupe de travail souligne que ces initiatives ne doivent pas pour autant se traduire par une régression des normes d'habitation ou de la qualité des logements. S'il existe une volonté d'assouplissement des normes ou de facilitation du processus de construction visant à réduire le temps et le prix de construction du logement temporaire, cette volonté ne doit pas résulter en l'émergence de normes à deux vitesses.

3. Concevoir l'adaptabilité et permettre l'appropriation même dans le temporaire

La visite de terrain à Hambourg comme l'atelier du 9 février dernier ont fait ressortir le fait que l'un des enjeux du logement temporaire est de parvenir à garantir à ses habitants une intimité, une flexibilité et une autonomie accrues, prémisses à une meilleure intégration. Ce dernier objectif est

d'autant plus important pour les réfugiés que ces derniers ressentent souvent un besoin impérieux de pouvoir imprimer leur marque sur leur nouveau lieu de vie. Il leur importe en effet d'avoir prise sur cet espace qui relève de la sphère de l'intime et sur lequel ils peuvent aspirer à exercer un contrôle dont l'expérience d'un exil contraint les aura dépossédés. Ce sentiment de «chez-soi» est un préalable nécessaire aux efforts qu'ils devront ensuite déployer pour s'assurer une formation ou un emploi et s'atteler à leur propre intégration.

L'occupation temporaire d'un logement, tout standardisé qu'il soit, ne doit donc pas condamner son habitant à rester prisonnier d'un milieu sur lequel il ne pourrait exercer aucun contrôle. Comment donner à l'occupant la possibilité et les moyens de façonner activement son cadre de vie? Une première solution évoquée par le groupe de travail lors de l'atelier du 9 février pourrait consister à fournir aux réfugiés des outils qui leur permettraient de façonner et transformer rapidement leur milieu de vie au moyen de l'auto-construction, de la construction de meubles ou encore de la culture potagère. L'autonomie par l'auto-construction peut être encouragée en aiguillant les réfugiés vers les ressources



Habitants du projet expérimental HAWI mené par Caritas à Vienne, avec vue du module construit par the next ENTERprise. © Paul Krantzler - HAWI-Intervention II by tnE Architects

nécessaires, ce qui pourrait passer par une application mobile (d'autant plus indiquée que l'on sait que la majorité des réfugiés possède un smartphone) informant les utilisateurs des endroits où ils pourront trouver le matériel et les matériaux nécessaires à leur projet. Ce type d'activité peut aider les réfugiés à s'approprier leur nouvel environnement, à devenir des bâtisseurs urbains à proprement parler et, par là, à être perçus comme des membres de plein droit de la collectivité plutôt que comme de simples bénéficiaires de ses ressources. Ainsi, l'UNESCO écrit qu'« outre les droits de l'homme codifiés qui établissent l'accès des citoyens aux ressources urbaines, le droit à la ville implique un processus de transformation réciproque entre l'individu et la ville »¹³.

Autre préoccupation des réfugiés nouvellement arrivés, l'intimité doit, aux yeux du groupe de travail, faire l'objet d'une prise en compte systématique lors de la conception de solutions d'hébergement provisoire. Alors que certaines pièces sont facilement partagées, comme la cuisine, d'autres, comme les chambres, le salon et la salle de bain, sont des espaces intimes, moins aisément mis en commun. A cette aspiration à l'intimité, le projet *HAWI - Experimental Living*, développé par the next ENTERprise en coopération avec Caritas, répond de façon simple et innovante en offrant à ses jeunes habitants les éléments requis pour assembler une « chambre gigogne » dans laquelle ils peuvent s'isoler en fermant des paravents.

Enfin, le groupe de travail a souligné lors de l'atelier du 9 février et dans le cadre de sa réflexion sur les immeubles d'habitation à usage temporaire l'importance de la flexibilité de ces logements. La situation des réfugiés au

13 *Cities Welcoming Refugees and Migrants - Enhancing effective urban governance in an age of migration*, « *Inclusive and Sustainable CITIES* », sous la direction de Golda El-Khoury, UNESCO, 2016, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246558e.pdf> (traduction).

moment de leur arrivée est trop souvent perçue comme immuable, alors que les circonstances personnelles peuvent évoluer considérablement en quelques mois, en cas de mariage ou de naissance par exemple, et rendre caduques les conditions de logement. En stabilisant le temporaire, les villes peuvent offrir aux réfugiés la possibilité de rester dans le même espace indépendamment de leur situation personnelle. A cet effet, le logement doit s'adapter à ces changements, un besoin auquel peuvent répondre, entre autres, les habitations modulables et l'auto-construction. À l'arrivée d'un enfant, d'un parent ou d'un colocataire, les systèmes modulables évolutifs permettent ainsi aux occupants d'un terrain donné de construire l'espace ou la pièce supplémentaire dont ils ont besoin.

Dans les mois à venir, le groupe de travail s'intéressera donc de façon systématique aux choix et stratégies retenus par les villes européennes en matière de logement temporaire et aux innovations permettant d'améliorer la qualité de ce logement pour améliorer en retour la qualité de vie de ses habitants.

Comment appliquer ce que la crise migratoire nous apprend du logement temporaire à la résolution du problème du logement abordable dans les villes européennes ?

La Fabrique de la Cité et le groupe de travail ont souhaité élargir leurs réflexions à la question du logement abordable, motivés par le constat de la possibilité de mettre au jour, à partir de l'expérience qu'ont acquises les villes en matière de logement temporaire pour réfugiés, des enseignements et bonnes pratiques applicables au logement abordable. Comment construire plus vite et moins cher ? Faut-il réduire les standards actuels de construction ou conserver les normes existantes ? Faut-il forcément construire, ou

a-t-on plutôt intérêt à mieux utiliser, à adapter ou à réutiliser, notamment, par exemple, dans le contexte allemand de stagnation de la population mais de poursuite de la construction? Autant de questions que les villes européennes se posent dans le contexte de la crise migratoire mais qui s'avèrent tout aussi pertinentes lorsque l'on considère l'épineux problème du logement abordable.

A cet égard, le cas allemand est particulièrement intéressant qui voit manifestement dans la situation des réfugiés un laboratoire lui permettant de tester des solutions potentielles (nouveaux partenariats, nouvelles normes, nouveaux modes constructifs etc.) applicables à d'autres types de construction. En effet, les villes ont tout à gagner à envisager la question de l'hébergement des réfugiés non pas comme un problème isolé, mais comme une occasion de mettre au jour des solutions pouvant être mises à contribution dans la lutte contre la raréfaction des logements abordables pour les ménages à faibles

revenus¹⁴ ; eux aussi constituent, à l'instar des réfugiés, une population défavorisée souffrant de difficultés d'accès à l'emploi et à la mobilité. La pénurie de logement abordable à laquelle se retrouvent confrontées de nombreuses villes européennes menace, à terme, leur résilience ; aussi apparaît-il opportun pour les villes de tirer parti des leçons issues du domaine du logement temporaire.

14 Ceci malgré la moyenne positive des taux d'inoccupation des logements dans les pays européens : « *Dans la région, de nombreux pays affichent un surplus de logements. Par exemple, l'est de l'Allemagne compte près d'un million d'habitations vacantes rénovées de fond en comble après la réunification. Dans certains pays, notamment aux Pays-Bas, au Danemark et au Royaume-Uni, des logements vacants ou peu populaires sont démolis dans le cadre de projets de modernisation des quartiers. Le décalage est partiellement attribuable à la migration, ce qui est particulièrement le cas du déficit de logements abordables dans les zones urbaines à forte croissance.* » [traduction] (Source : Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires, *Housing affordability & segregation – Europe and Northeast Asia*, juillet 2016, http://www.ifhp.org/sites/default/files/staff/affordability_and_segregation_one.pdf).

Prochaines étapes

Après leur visite de terrain inaugurale à Hambourg, La Fabrique de la Cité et le groupe de travail qu'elle a créé se rendront dans les mois à venir dans plusieurs autres villes européennes ayant accueilli, à partir de 2015, un afflux significatif de réfugiés ; parmi celles-ci, Stockholm, Munich, Berlin, Stuttgart, Dresde ou encore Amsterdam. Notre projet d'étude, qui entend donner à voir les bonnes pratiques et initiatives mises en œuvre en faveur de l'accueil des réfugiés et tirer de la gestion de cette crise migratoire par les villes européennes des enseignements en matière de résilience urbaine, appelle cette approche comparative. En ressortira, nous l'espérons, une variété de réponses possibles aux potentiels chocs démographiques à venir et de modèles que les villes pourront s'attacher à répliquer tout en les adaptant à leurs propres circonstances.

Visite de terrain à Hambourg - 2 février 2017

Sessions

- **Présentation du projet « *Finding Places* »**
- **Echanges avec Jan Pörksen sur l'intégration des réfugiés et la coordination par Hambourg de la réponse à l'afflux de réfugiés et de demandeurs d'asile**
- **Visite du centre d'accueil de réfugiés de Notkestraße 2 et échanges avec Imogen Buchholz sur l'accueil des réfugiés à Altona et le travail de coordination effectué par l'arrondissement en réponse à l'arrivée de réfugiés**

Personnes rencontrées par le groupe

- Arnd Boekhoff - Fondateur, *Hanseatic Help*
- Imogen Buchholz - Mairie de l'arrondissement d'Altona, Hambourg
- Inga Cordes - Responsable de l'unité des dossiers transversaux, Unité centrale de coordination des réfugiés (ZKF)
- Fouad Hamdan - Responsable de la participation citoyenne, ZKF
- Tobias Holz - « *Finding Places* », HafenCity University
- Jan Pörksen - Secrétaire d'État du ministère du Travail, des Affaires sociales et familiales et de l'Intégration de Hambourg
- Anselm Sprandel - Directeur, ZKF
- Athanasia Ziagaki - *Fördern und Wohnen*



Athanasia Ziagaki présente le centre d'hébergement de Notkestrasse 2 au groupe de travail et à l'équipe du ZKF.

Atelier de *design thinking* - 9 février 2017

Les réflexions et conclusions intermédiaires présentées dans la dernière partie de ce rapport s'inspirent largement des activités menées par notre groupe de travail lors d'un atelier de *design thinking* organisé au Liberté Living Lab, à Paris, le 9 février dernier, une semaine après la visite de terrain à Hambourg. Cet atelier a réuni architectes, politologues, géographes, anthropologues, étudiants, praticiens et acteurs publics. Trois sous-groupes ont été formés pour cibler les réflexions sur les thèmes centraux de notre projet : logement, morphologie urbaine et architecture, intégration sociale des réfugiés et rôle des pouvoirs municipaux dans la coordination d'acteurs au service de la conception de réponses innovantes à ce qui a constitué, dans certaines villes, un choc démographique.

La Fabrique de la Cité remercie chaleureusement ceux et celles qui ont participé à cet atelier et ont accepté de partager leur expertise de ces questions complexes :

Membres du groupe de travail de La Fabrique de la Cité :

- José-Michaël Chenu (Directeur Marketing stratégique et développement urbain, VINCI) ;
- Pierre Duprat (Directeur de la communication, VINCI) ;
- Armelle Langlois (Directrice adjointe construction durable, VINCI Construction France) ;
- David Mangin (urbaniste, SEURA architectes) ;
- Nicolas Minvielle (professeur de Marketing, Design et Création, Audencia Nantes).

Membres de l'équipe de La Fabrique de la Cité :

- Cécile Maisonneuve, Présidente, La Fabrique de la Cité ;
- Chloë Voisin-Bormuth, responsable des études et de la recherche, La Fabrique de la Cité ;
- Marie Baléo, chargée de mission, La Fabrique de la Cité ;
- Alice Dang, assistante de recherche, La Fabrique de la Cité.

Participants externes :

- Florine Ballif (maître de conférence à l'Institut d'urbanisme de Paris) ;
- William Berthomière (directeur de recherche au CNRS et corédacteur en chef de la Revue européenne des migrations internationales) ;
- Emmanuèle Cunningham-Sabot (directrice du Département de géographie de l'École normale supérieure) ;
- Noémie Fompeyrine (Chargée de mission Résilience, Secrétariat Général de la Ville de Paris) ;
- Abdu Gnaba (anthropologue, fondateur de Sociolab) ;
- Cyrille Hanappe (architecte) ;
- Claire Lefort (géographe et étudiante à l'École normale supérieure) ;
- Anne-Sophie Schmidt (analyste politique à l'OCDE) ;
- Alaa Sendyan (architecte et étudiante à l'École normale supérieure).

Spécialistes de *design thinking* :

- Sylvie Daumal ;
- Thomas Dupeyrat ;
- Anouck Rayé.

PUBLICATIONS

Études

- *Les Millennials, une légende urbaine ?*
Janvier 2017
- *Feeding & Fueling the City - Trois scénarios pour réinventer la logistique urbaine*
Novembre 2016
- *Comment optimiser les villes avec les data ? Zoom sur Boston, Los Angeles, New York, Pittsburgh et Chicago*
coordonné par Guillaume Malochet et Alexandre Grassigny (La Fabrique de le Cité), avec Blaise Mao et Laura Encinas (Usbek & Rica)
Mars 2015
- *Les Villes Phénix*
par Anne Power (London School of Economics)
Juillet 2013
- *Which financial mechanisms for urban railway stations?*
par Richard Abadie (PwC)
Mars 2013
- *Financer la croissance verte des villes*
par Olaf Merk (OCDE)
Octobre 2012

Synthèses



- *Concilier les temps de la ville*
Séminaire de Boston
Juin 2016



- *Comment transformer la ville à partir des usages ?*
Séminaire de Berlin
Juillet 2015



- *Quels sont les leviers d'optimisation de la ville ?*
Séminaire de Lisbonne
Juillet 2014



- *Comment créer de la valeur pour les villes ?*
Séminaire de Stockholm
Juillet 2013



- *Pour une construction de la ville partagée : l'adhésion des citoyens*
Séminaire d'Amsterdam
Août 2012



- *En quête de «legacy» : comment assurer la durabilité des grandes infrastructures sportives sur le territoire ?*
Séminaire de Londres
Janvier 2012

