

Réinventer des liens

Par Simon KARLESKIND

Ingénieur des Ponts – Lab'R

Au lendemain de la loi « Asile, immigration et intégration réussie » de 2018, j'ai rejoint la nouvelle Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés dans le cadre de mon premier poste d'ingénieur des Ponts, des Eaux et des Forêts. Ma première mission est la préfiguration d'un laboratoire d'innovation publique, le Lab'R, avec un objectif aussi simple qu'ambitieux : réinventer des liens. Une première phase passionnante a été celle de l'identification des acteurs afin de construire un laboratoire qui ait du sens pour toutes les parties prenantes. Ensuite, il a fallu bâtir une architecture qui tienne compte des spécificités de cet écosystème complexe. Enfin, le Lab'R serait resté un concept théorique sans une volonté de faire, de se confronter au réel, d'aborder des problématiques concrètes. Réinventer des liens est une entreprise difficile particulièrement dans le champ des migrations qui mêle souvent représentations et a priori. Cependant, ces liens sont le préalable indispensable à toute politique d'accueil et d'intégration ambitieuse.

L'intégration des personnes réfugiées prend souvent la forme d'un parcours. À travers cette idée, on s'attache à imaginer un point de départ, souvent l'arrivée en France, et un point d'arrivée, plus flou, qui s'approche de ce que chacun mettra derrière l'intégration : maîtrise de la langue, connaissance de la culture du pays hôte ou encore accès à l'emploi. La complexité de ce parcours réside dans son caractère unique et propre à l'histoire personnelle de chaque nouvel arrivant. Cependant, ce dernier croise des acteurs différents qui l'accompagnent sur une partie de ce chemin, se relaient, et dont les actions se chevauchent ou se complètent. Si l'on met de côté la qualité de l'action individuelle de chacun des acteurs, l'enjeu est dans la complémentarité de leurs interventions et la manière dont ils interagissent. Ainsi, on s'intéresse ici aux liens tissés entre les acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés pour parvenir à des parcours d'une intégration réussie.

En 2018, la loi relative à l'asile, à l'immigration et à une intégration réussie a permis la tenue de réunions entre les pouvoirs publics, le ministère de l'Intérieur et les associations. Le dialogue est nourri, parfois constructif, souvent dans le compromis. Puis, le gouvernement porte un texte qui met vent debout ces mêmes associations. Comment l'expliquer ? En février de chaque année, le service des études du ministère de l'Intérieur publie des chiffres rigoureux sur l'immigration en France. C'est une exigence de la loi, remplie avec beaucoup de sérieux. Et pourtant, les débats sont souvent pollués de chiffres inventés et d'approximations honteuses. Comment l'expliquer ? En 2019, l'Assemblée nationale consacre une journée à un débat sur l'immigration. Les tensions apparaissent jusque dans le débat public sur la question des quotas d'immigration. Pourtant, peu de Français savent que l'immigration pro-

fessionnelle est une part minime et très peu représentative des migrations en France. Comment l'expliquer ? Ces trois exemples sont les facettes d'un même problème : un manque de lien entre les acteurs qui engendre ou découle d'une défiance partagée.

C'est dans le contexte de la loi « Asile, immigration et intégration » que j'ai rejoint la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. Si je n'ai pas été associé à la rédaction de ce texte, c'est bien de la situation qui en a découlé dont j'ai héritée. Le dialogue entre les pouvoirs publics et les associations semblait être dans une phase de rupture. C'est extrêmement dangereux, surtout dans le domaine de l'asile qui s'appuie beaucoup sur des associations mandatées par l'État pour intervenir sur l'hébergement, l'accompagnement social, l'accompagnement professionnel ou l'accès au logement. Ainsi, dès sa nomination, le Délégué interministériel, Alain Régnier, m'a donné comme feuille de route de préfigurer un espace de dialogue avec l'ensemble des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. Armé d'une naïveté assumée, j'ai imaginé et mis en œuvre un laboratoire d'innovation publique, le Lab'R.

Identifier les acteurs

Le premier chantier était d'identifier cette diversité d'acteurs. L'État et les associations étaient une évidence. J'ai complété la cartographie par les collectivités locales, les chercheurs, les entreprises et les réfugiés eux-mêmes.

Tout d'abord, les collectivités locales sont indispensables, car c'est au sein des territoires que l'intégration peut se faire. Ils pilotent les structures de proximité comme les centres communaux d'action sociale (CCAS). La difficulté est que la relation entre l'État et les collectivités s'est très



Le garage MobiHub permet à des migrants sans papiers d'acquérir la qualification de mécanicien automobile afin de les aider à trouver un emploi pérenne, la Courneuve (Seine-Saint-Denis), le 2 juillet 2020.

« Les entreprises ont un rôle central à jouer, car elles peuvent être le cœur d'un parcours d'intégration réussi. Par le travail, la personne réfugiée retrouve sa place dans la société, noue des liens avec le pays hôte, se familiarise de plus en plus avec la langue, en découvre la culture... »

largement détériorée ces dernières années, en particulier sur le champ de l'asile. En effet, alors que l'immigration est une compétence de l'État, certaines collectivités font face à des phénomènes comme l'installation de campements sur leur territoire vis-à-vis desquels elles ne sont pas outillées. S'ensuivent de nombreux dialogues de sourd entre l'État qui tempore et les collectivités qui s'impatientent.

Ensuite, les chercheurs sont des acteurs à remettre au cœur des échanges. Leur expertise, leur hauteur de vue, leur capacité à analyser et à s'inspirer d'expériences européennes ou internationales sont précieuses pour penser des politiques publiques utiles et efficaces. Cependant, ils ont souvent été marginalisés, enfermés dans des comités scientifiques peu influents dont le temps caractéristique d'action n'était pas compatible avec celui des pouvoirs publics. D'où un rôle se réduisant de plus en plus à celui de commentateur ou de spectateur du sujet. L'autre écueil est celui de la compétition scientifique internationale qui accapare la recherche dans une sphère à part, qui n'est plus ni comprise ni prise en compte par les décideurs.

Puis les entreprises, lesquelles ont un rôle central à jouer, car elles peuvent être le cœur d'un parcours d'intégration réussie. D'un côté, la personne réfugiée retrouve, par le travail, sa place dans la société, noue des liens avec le pays hôte, se familiarise de plus en plus avec la langue,

en découvre la culture, etc. De l'autre côté, l'entreprise peut profiter de l'apport d'employés réfugiés qui sont souvent très motivés, résilients, et qui apportent une vision différente sur les projets. De plus, il est souvent rappelé que c'est un formidable catalyseur de sens au sein de l'entreprise pour les autres employés. Le recrutement des personnes réfugiées est donc souvent une stratégie gagnant-gagnant à court, moyen et long termes.

Enfin, les personnes réfugiées doivent être associées au dialogue des acteurs de l'intégration. Trop souvent, on oublie de penser à faire participer les bénéficiaires d'une politique publique, en particulier lorsqu'il s'agit de publics vulnérables. Pourtant, cette participation est la clef permettant d'imaginer des dispositifs qui répondent aux besoins des personnes accompagnées. La difficulté principale est que le statut de réfugié est un critère purement administratif. Derrière celui-ci se cache une diversité incroyable de nationalités, d'origines, de langues, de cultures, de diplômes, etc. Dès lors, il n'est pas chose facile que d'obtenir la participation d'un groupe représentant les personnes réfugiées. Un biais est toujours introduit ; il est indispensable de garder cela à l'esprit.

Ainsi, en réunissant autour de la même table l'État, les collectivités, les associations, les entreprises, les chercheurs et les réfugiés, il devient possible d'avoir une diversité

d'acteurs qui permet d'allier raison et praticité, efficacité et utilité, réflexion et action.

L'architecture du Lab'R

Le deuxième chantier était d'imaginer les instances du Lab'R et la manière dont elles allaient permettre de tisser des liens nouveaux entre l'ensemble de ces acteurs. J'ai cru un temps qu'il était nécessaire d'avoir un chef de file, un acteur considéré comme central et qui jouerait le rôle de coordinateur. La DIAIR à laquelle j'appartiens semblait tout indiquée pour remplir ce rôle. Mais l'écosystème de l'accueil et de l'intégration ne se pilote pas. Il se comporte tout autrement en raison de la diversité des intervenants tant dans leur nombre ou que dans leur niveau d'action. La clef était de proposer des lieux de rencontre plastiques qui rassemblent autour de projets communs.

Pour imaginer les instances du Lab'R, j'ai rencontré plus d'une centaine de personnes. Toutes ont marqué un intérêt pour la démarche, mais chacun voyait midi à sa porte. Chacun voulait continuer à courir dans son propre couloir, là où j'avais l'ambition de proposer un relais en équipe. Il me fallait impliquer des acteurs au-delà de la préfiguration. Ainsi, le Lab'R devait s'armer d'un comité d'orientation stratégique, une sorte de conseil d'administration qui penserait et piloterait les instances du Lab. C'est pourquoi, le *Board* a vu le jour avec une douzaine de personnalités qualifiées, choisies et issues de la diversité des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. On y retrouvait des hyper spécialistes mais aussi des gens plus candides de la question. Je voulais garder une naïveté forcée au regard des projets du Lab'R et ne pas retomber dans un comité sclérosé par la solennité de ses membres.

Le Lab'R s'est alors doté de deux instances de rencontre : les Fabriques et l'Agora. Ce ne sont pas des instances fixes mais plutôt des manières de faire, des méthodes :

- Les Fabriques sont des groupes de travail consacrés à une question très précise et un type de livrable défini à l'avance. L'objectif est de parvenir en un temps assez court, grâce à l'apport d'un petit groupe diversifié, à un prototype, à une première solution, à un texte commun.
- L'Agora est la rencontre nationale annuelle des acteurs de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. L'objectif est de montrer à tous qu'il est possible de travailler ensemble et autrement. C'est une journée où l'animation en créativité permet de dégager des problématiques de terrain qui seront traitées ensuite à l'échelon des Fabriques.

La combinaison de ces deux instances, Agora et Fabriques, permet de créer du lien au-delà des fonctions, des postes, des structures d'appartenance. Engagées dans un projet commun, les personnes s'y impliquent personnellement, dépassant les étiquettes. Mais chacun rappelle les contraintes et les forces de son institution afin de résoudre au mieux les problématiques soulevées.

L'intérêt de disposer d'un laboratoire d'innovation publique était aussi d'explorer la force du numérique. Il est apparu très tôt que l'accès à l'information était central tout au long du parcours d'exil et d'intégration des personnes : trouver une association, un hébergement, comprendre les dé-

marches administratives, trouver des cours de français..., ce sont là autant d'informations cruciales et largement éparpillées entre plusieurs guichets d'accueil, multiples sites ou encore organismes de soutien communautaire. Par sa position, la DIAIR pouvait réussir là où de nombreux autres porteurs de projet ont échoué : offrir un site unique d'informations simples et traduites à destination des personnes réfugiées et de leurs aidants. L'aventure « Réfugiés.info », aujourd'hui en ligne, a ainsi été lancée. La force de Réfugiés.info est d'offrir un site entièrement collaboratif. À l'image de Wikipédia, nous proposons à nos partenaires associatifs de directement renseigner les dispositifs d'accompagnement ou les démarches administratives dont ils ont connaissance. Ainsi, l'information est récoltée de manière décentralisée, mais est reversée par le biais d'un seul canal cohérent.

De l'idée à l'action

Enfin, le dernier chantier était de faire fonctionner le Lab'R et d'observer les projets qui pourraient en émerger. C'était, et c'est encore, riche d'enseignements pour imaginer des politiques publiques qui ne soient plus seulement la réponse à un problème contemporain, mais qui puissent anticiper les évolutions futures. Je citerai deux exemples : la participation des réfugiés et la stratégie de lutte contre la fracture numérique.

La participation des personnes réfugiées aux politiques publiques qui les concernent est indispensable. Cela permet d'être au plus proche des attentes du terrain et de recueillir des idées qui, depuis un bureau parisien, risquent de ne jamais émerger. Le Lab'R a été mobilisé très tôt sur cette question. Deux expérimentations ont été menées. La première, à l'occasion de la Journée mondiale des réfugiés en 2018, a réuni une vingtaine de personnes réfugiées pour échanger avec le délégué interministériel. Mais au bout de deux heures, seules trois personnes s'étaient exprimées. Les échanges étaient mal cadrés, la représentativité faible et les discours très centrés sur des parcours très spécifiques. Transformer ces informations en action nationale s'avérait impossible. La deuxième expérimentation s'est faite sur une journée, avec un temps de préparation à la prise de parole en public. Cette fois-ci le partage avec le délégué interministériel a été plus utile, car on avait désormais des porte-parole des différents groupes de travail. Mais la question de la représentativité était toujours en suspens. À travers le Lab'R, des partenariats avec la recherche ont été noués, en particulier avec l'Institut français des relations internationales (IFRI). C'est devenu l'occasion de mobiliser les chercheurs de cet Institut sur la question, et des préconisations ont été publiées en début d'année 2020. Désormais, la participation des réfugiés, qui s'appuie sur des bases mieux étayées, va se poursuivre dans le cadre d'une expérimentation prévue dans la région de Lyon.

La stratégie de lutte contre la fracture numérique dont sont victimes les personnes réfugiées, s'est avérée nécessaire à la suite de la crise de la Covid-19. Là où le numérique était avant surtout cantonné au maintien du lien social, il est devenu aujourd'hui central pour tout : cours de fran-

çais en ligne, entretiens professionnels dématérialisés, démarches réalisées exclusivement par Internet, etc. Le Lab'R s'est alors mobilisé pour rassembler la diversité des acteurs et co-construire une stratégie en l'espace de seulement deux mois. Ce *timing* serré a été rendu possible par les liens déjà noués et la connaissance de la méthodologie des Fabriques. L'écosystème était prêt à travailler ensemble, mais autrement.

Conclusion

La réussite de l'accueil et de l'intégration des réfugiés tient beaucoup à l'état de fonctionnement d'un écosystème

composé d'acteurs pluriels, aux contraintes parfois antagonistes, mais qui doivent apprendre à travailler ensemble. L'état de fonctionnement de ce système est fondamentalement instable, et il n'existe pas de mesure définitive qui puisse le figer. Le Lab'R participe à créer les conditions de dialogue, de concertation et de coconstruction à même de fluidifier la coopération. Reliés entre eux, les acteurs peuvent alors agir chacun dans leur domaine, mais en cohérence avec un projet d'ensemble : celui de réussir l'intégration des réfugiés en France.