

Villes européennes et réfugiés

**Un laboratoire
du logement abordable
et de la résilience
urbaine**

Rédaction :

Marie Baleo

Introduction :

Cécile Maisonneuve

Édition :

Chloë Voisin-Bormuth

Introduction



Faire face à des mutations, lentes et de long terme, comme à des chocs soudains et brutaux fait partie de la réalité des villes depuis toujours. Leur histoire démontre tout autant une capacité formidable à résister, à s'adapter et à renaître. Tel est ce qui définit la résilience urbaine.

Depuis 2014, La Fabrique de la Cité explore les différentes facettes de cette résilience urbaine. Pourquoi cet intérêt ? Tout d'abord, sous l'effet d'un mouvement d'urbanisation qui ne fléchit pas, les villes concentrent toujours plus de population, toujours plus de centres économiques et politiques, donc toujours plus d'enjeux. Qui plus est, la mondialisation renforce la propagation des ondes de choc en favorisant la mise en réseau des villes à l'échelle mondiale mais aussi leurs interdépendances. Enfin, corollaire des raisons précédentes, les villes sont plus que jamais des acteurs majeurs de la gestion des risques et de la prévoyance, en offrant un échelon d'action et de gouvernance pertinent et efficace.

Les chocs comme les perturbations de long terme que les villes ont aujourd'hui à affronter sont multiples tant par leur nature, leur temporalité et leur échelle. Après avoir centré ses travaux, dans un projet mené en partenariat avec la *London School of Economics*, sur les chocs industriels et commerciaux qui s'est achevé en 2016¹, La Fabrique de la Cité a décidé de traiter de la résilience des villes face aux chocs démographiques, en s'appuyant sur l'expérience actuellement vécue par de nombreuses villes européennes confrontées à l'arrivée de nombreux demandeurs d'asile. Ce choix ne doit pas seulement à l'actualité brûlante que représentait, en 2016, ce qu'il est convenu d'appeler la « crise des réfugiés ». Il s'inscrit à la croisée de ce constat conjoncturel et d'une réflexion de long terme que mène La Fabrique de la Cité sur la difficulté qu'ont toutes les villes européennes en croissance à construire une quantité suffisante de logements abordables.

Car tel est bien l'angle que nous avons choisi de retenir dans notre étude consacrée à l'accueil des demandeurs d'asile, devenus, pour un certain nombre d'entre eux, aujourd'hui des réfugiés, arrivés dans les villes européennes à partir de l'été 2015. D'abord parce que, sur la question du logement, La Fabrique de la Cité est au cœur de sa mission et de la valeur ajoutée qu'elle peut apporter à ce sujet complexe. Ensuite parce que c'est la première question que se posent les villes : comment faire en sorte de trouver un toit à ces nouveaux arrivants ? Ce choix ne signifie pas que nous minimisons les autres sujets liés à l'accueil des demandeurs d'asile – intégration sociale, emploi, etc. – ni que nous avons fait l'impasse sur ces thèmes. Ils sont évidemment intimement liés à la question du logement et nous en traitons sous cet angle. C'est ainsi que, par exemple, notre étude aborde, à travers la question de la localisation des hébergements de moyen terme, celle du lien entre logement et intégration sociale.

Ce premier choix – centrer la question de l'accueil des réfugiés sur le logement – s'est accompagné d'un second : celui de limiter notre étude aux villes européennes particulièrement touchées par la crise des réfugiés. C'est ainsi que, très naturellement, nos travaux se sont concentrés sur les villes suédoises et allemandes. L'Allemagne ayant reçu 890 000 demandeurs d'asile en 2015 et la Suède étant le pays européen comptant le plus grand nombre de demandeurs d'asile par tête, *per capita*, les villes de ces deux pays offrent des

exemples particulièrement intéressants pour quiconque souhaite étudier l'accueil des demandeurs d'asile dans le tissu urbain européen. Par conséquent, nulle idée de distribuer les bons ou les mauvais points n'a présidé à notre choix alors qu'il est tentant, dans une situation de crise, de stigmatiser ou critiquer.

Fidèle à son ADN, La Fabrique de la Cité donne à voir ce qu'ont fait ces villes dans leur diversité : car, de même qu'aucune ville n'est identique à une autre, chaque ville européenne semble avoir mis en oeuvre des réponses et initiatives uniques en réponse à la crise migratoire. *In fine*, 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. Une multiplicité de réponses et de modèles qui accroît encore l'intérêt d'adopter une perspective urbaine dans l'étude des problématiques migratoires.

Dans le même temps, notre étude montre également que toutes les villes sont confrontées aux mêmes défis, aux mêmes interrogations : comment répartir les nouveaux arrivants ? Comment identifier les logements mobilisables ? Etc. De la sorte, en répertoriant la diversité des réponses apportées, nos travaux peuvent servir de guide pratique aux villes qui sont confrontées à la même situation, en leur donnant à voir des solutions différentes d'une ville à l'autre. Qui sont ou seront confrontées...

Car ne nous y trompons pas : ce qui se joue aujourd'hui en Allemagne ou en Suède a de fortes chances de se reproduire à l'avenir. Pour accroître leur résilience au court comme au long terme, les villes ont tout à gagner à conserver la mémoire des enseignements et connaissances nées de la récente crise migratoire. De nombreuses villes européennes savent que cette dernière ne constitue en rien un incident isolé mais s'inscrit bien davantage dans un nouveau paradigme qui verra les flux migratoires s'intensifier et les chocs démographiques devenir plus fréquents, qu'ils soient le fait de troubles politiques ou du changement climatique. Ces migrations seront intrinsèquement difficiles à prévoir et il est donc crucial que les villes s'y préparent en sauvegardant les solutions d'ores et déjà développées.

C'est là que réside, précisément, l'intérêt d'une étude de la réponse des villes européennes à la crise des réfugiés de 2015, qui examine successivement l'expérience qu'ont fait ces villes de la constitution d'une offre de logement d'urgence et de long terme ainsi que les éventuels liens qu'elles ont perçus entre ces défis et leur pénurie préexistante de logement abordable. Les précieuses leçons qu'elles en ont tirées permettront aux villes de se préparer aux crises futures, de même qu'elles peuvent aider à résoudre de plus larges problèmes, tels celui de la pénurie de logement abordable, qui pourrait bien s'avérer, dans les décennies à venir, la principale menace pesant sur la résilience urbaine.

Cécile Maisonneuve
Présidente, La Fabrique de la Cité

Sommaire

- p.4 _____ **1** L'afflux de demandeurs d'asile, un test pour la résilience urbaine ?
- p.14 _____ **2** Les défis de la phase d'urgence
- p.28 _____ **3** Un défi de long terme : la constitution d'une offre de logement temporaire pour demandeurs d'asile
- p.52 _____ **4** Quand la crise des réfugiés conduit à repenser le logement
- p.68 _____ **Conclusion**
- p.70 _____ **5** Villes étudiées : faits et chiffres



L'afflux de demandeurs d'asile, un test pour la résilience urbaine ?

a. La crise migratoire européenne de 2015 : contexte et réponses

Une crise européenne

Lieux de transit ou de destination, de nombreuses villes et métropoles européennes ont fait l'expérience, à partir de 2015, d'importants flux d'individus fuyant conflits et troubles politiques en Syrie, en Irak, en Afghanistan ou ailleurs dans l'espoir de trouver refuge en Europe. Au niveau communautaire, ces flux ont atteint leur paroxysme au second semestre 2015 : alors qu'en 2014, 563 000 personnes avaient déposé une première demande d'asile dans un pays-membre de l'Union européenne, ce chiffre s'élevait en 2015 à 1,2 million². La fermeture de la route des Balkans et la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la Turquie ont eu pour conséquence une forte diminution de l'intensité de cette vague migratoire. Cependant, les États-membres de l'Union européenne accordaient encore en 2016 l'asile à 710 000 personnes, soit deux fois plus qu'en 2015³. En 2017 néanmoins, l'afflux s'était considérablement affaibli, avec 149 000 nouveaux demandeurs d'asile au deuxième trimestre de 2017, contre

314 000 l'année précédente à la même période⁴. Malgré un nombre décroissant d'arrivées, les flux démographiques accueillis par les pays européens au cours des trois dernières années continuent de produire d'importants effets sur la morphologie, la résilience et les politiques de leurs villes.

La réponse allemande

"Wir schaffen das"⁵ - ces trois mots, prononcés par la chancelière Angela Merkel le 31 août 2015, ont signé la décision du gouvernement allemand d'accueillir des centaines de milliers de demandeurs d'asile. Prononcés quelques jours seulement après l'annonce par le gouvernement fédéral de la suspension de l'application du Règlement Dublin III, ils sont devenus le symbole de la réponse allemande à la crise des réfugiés.

Parfois décriée au niveau national, louée ailleurs et signalant peut-être une évolution de l'idée que se fait l'Allemagne de sa position sur l'échiquier international, cette

prise de position est souvent attribuée à la perception par l'Allemagne de sa responsabilité nationale ("Verantwortung"), elle-même fruit de son expérience historique des migrations. En effet, le pays accueille dans l'après-Seconde Guerre mondiale des flux migratoires d'une ampleur considérable : « entre 1945 et 1949, environ 12 millions de personnes déplacées et de réfugiés sont entrés sur les territoires de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Allemagne de l'Est »⁶ écrit le think tank irlandais *The Institute of International and European Affairs*. L'Allemagne continua de recevoir des flux migratoires importants durant les décennies suivantes, des Gastarbeiter des années 1960 et des flux est-ouest de la seconde moitié du 20^e siècle aux réfugiés de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo dans les années 1990.⁷

Cette histoire singulière est peut-être à l'origine de l'une des caractéristiques les plus frappantes de la réponse allemande à l'afflux récent de demandeurs d'asile, la conviction que les nouveaux arrivants sont appelés à s'installer de façon définitive en Allemagne. Une majorité de l'opinion publique allemande semble partager cette conviction : selon une étude publiée par la *Tent Foundation*, en 2016/2017, seuls 37% des Allemands pensaient que les nouveaux arrivants étaient à la recherche « d'un abri temporaire jusqu'à ce qu'il soit possible de retourner dans leur pays », tandis que 51% considéraient que les demandeurs d'asile aspirent à s'établir « de façon permanente dans un pays différent de leur pays d'origine »⁸.

L'année 2016 semble avoir marqué une évolution de la position allemande, avec la décision du gouvernement de suspendre le regroupement familial des réfugiés, les efforts déployés par la chancelière pour accélérer l'expulsion des individus dont la demande d'asile a été rejetée ainsi que le débat ouvert avec des parties prenantes européennes et africaines sur les moyens de réduire les flux migratoires à destination de l'Europe.⁹



Cadre juridique de l'accueil des demandeurs d'asile en Allemagne

À leur arrivée en Allemagne, les demandeurs d'asile sont logés dans des centres d'accueil et reçoivent des coupons destinés à couvrir leurs besoins essentiels (nourriture, vêtements, santé...). Pendant toute la durée de traitement de leur demande, ils demeurent en Allemagne grâce à un permis de séjour temporaire et ne peuvent quitter le centre d'accueil que munis d'une autorisation. Une fois l'asile accordé, les réfugiés reçoivent un permis de séjour permanent valide pendant trois ans, suivi d'une autorisation d'établissement soumise à l'accord du Bureau fédéral pour la migration et les réfugiés (le *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* ou BAMF). À l'inverse, les individus dont la demande d'asile a été rejetée font l'objet de mesures d'expulsion dont la rapidité et l'exécution varient d'un État fédéré à un autre.¹⁰

Accueil des demandeurs d'asile en Allemagne : principaux chiffres

Nombre d'habitants en 2016¹¹

82,67 millions

PIB moyen par habitant en 2016

35 432€

Nombre de demandes d'asile reçues

747 545¹²

En 2016

476 649¹³

En 2015

Nombre de mois entre le dépôt de la demande d'asile et la permission de travailler

3¹⁴

Montant total des dépenses publiques engagées pour les réfugiés et demandeurs d'asile en 2015

16 milliards €¹⁵

Coût fiscal des demandeurs d'asile rapporté au PIB¹⁶

0,08% En 2014

0,2% En 2015

0,35% En 2016

La réponse suédoise

La Suède a également fait l'expérience de flux migratoires significatifs, particulièrement durant les dernières décennies : lors du conflit en Irak, la petite ville de Södertälje a ainsi reçu plus de réfugiés que les États-Unis et le Royaume-Uni combinés¹⁷. En 2015, la Suède a de nouveau attiré l'attention en recevant le plus grand nombre de réfugiés par habitant de tous les États-membres de l'Union européenne. L'attrait qu'exerce le pays sur les migrants peut être attribué à ses taux de protection historiquement élevés, au fait que les demandeurs d'asile peuvent commencer à travailler dès le dépôt de leur demande (voir encadré ci-dessous) et à une politique anciennement clémente en matière de regroupement familial.

40% des Suédois estimaient que les nouveaux arrivants aspiraient à s'installer de façon permanente dans leur pays d'arrivée¹⁸, tandis que 47% pensaient que les demandeurs d'asile ne cherchaient « qu'un refuge temporaire jusqu'à ce qu'ils puissent retourner dans leur pays d'origine ».



Cadre juridique de l'accueil des demandeurs d'asile en Suède

Les individus ayant demandé l'asile en Suède sont logés gratuitement et reçoivent des soins de santé. Tous les enfants et jeunes âgés de moins de 20 ans sont inscrits à l'école dès leur arrivée¹⁹.

De l'évolution de la position suédoise quant à l'accueil des demandeurs d'asile et des instruments et mécanismes juridiques associés, Bernd Parusel écrit :

« Tandis que de nombreux goulots d'étranglement existaient déjà dans l'accueil et le logement des demandeurs d'asile en 2014, la Suède s'est trouvée incapable de garantir un toit aux nouveaux arrivants à l'été et l'automne 2015. Les municipalités n'ont pas pu fournir les services sociaux et éducatifs qu'exige la loi, et les temps de traitement des demandes

d'asile se sont considérablement allongés. Le gouvernement national a réagi à partir d'octobre 2015 en annonçant des restrictions draconiennes pour soulager dans la mesure du possible le système suédois d'accueil des demandeurs d'asile. Il a été avancé qu'une réduction drastique du nombre de demandeurs d'asile était nécessaire. Les bénéficiaires de la protection ne seraient à l'avenir accueillis qu'à titre temporaire et leur droit au regroupement familial se limiterait au minimum requis par le droit international et communautaire »²⁰.

Ainsi, si les demandeurs d'asile syriens recevaient autrefois systématiquement un permis de séjour permanent (une spécificité suédoise), cela n'est désormais plus vrai que des individus cherchant à rejoindre un membre de leur famille en Suède ainsi que des mineurs non accompagnés²¹.

Accueil des demandeurs d'asile en Suède : principaux chiffres

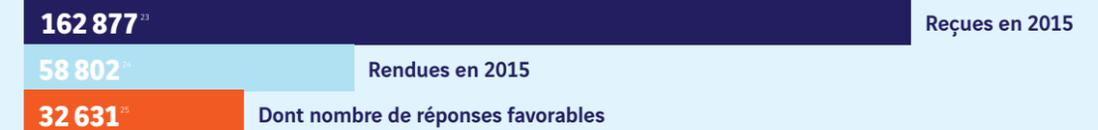
Nombre d'habitants en 2016²²

9,9 millions

PIB moyen par habitant en 2016

43 601€

Nombre de demandes d'asile



Nombre de demandes d'asile reçues en 2016



Nombre de mois entre le dépôt de la demande d'asile et la permission de travailler

0

Montant total des dépenses publiques engagées pour les demandeurs d'asile et réfugiés en 2015

6 milliards €²⁹

Coût fiscal des demandeurs d'asile rapporté au PIB³⁰



b. La crise des réfugiés, un défi pour les villes européennes

De choc démographique à stress chronique

Si certaines villes européennes, notamment grecques et italiennes, semblent être des lieux de transit plutôt que des destinations pérennes, d'autres, souvent situées en Europe du Nord (Allemagne, Suède, Pays-Bas) ont attiré un grand nombre de demandeurs d'asile, qui pensent pouvoir y trouver un emploi tout en s'appuyant sur le soutien de communautés de la même origine nationale ou régionale. De nombreuses villes ont donc fait l'expérience de flux significatifs de population à partir de 2015. Parmi elles, Hambourg, ville d'1,8 million d'habitants, qui, au plus fort de la crise à l'été 2015, recevait chaque jour quelques 400 nouveaux arrivants. Le choc démographique s'est depuis résorbé pour se transformer en stress chronique : en 2017, la ville devait encore loger 400 nouveaux demandeurs d'asile chaque mois et estimait que 3 000 personnes rejoindraient bientôt les réfugiés établis à Hambourg par le biais du regroupement familial, portant potentiellement le nombre total d'arrivées en 2017 à 7 800. Berlin continue elle aussi d'accueillir chaque mois entre 700 et 800 demandeurs d'asile, des chiffres très nettement inférieurs aux 4 000 arrivées de janvier 2017. Ces villes se sont indéniablement trouvées confrontées à un choc démographique, dont elles subissent encore les conséquences. Cependant, les nouveaux arrivants ne sont pas toujours destinés à demeurer dans ces villes : un éventail de politiques nationales et régionales détermine le lieu où ils seront *in fine* autorisés à s'établir.

Distribution ou concentration : comment injecter une dose de certitude dans une situation par nature incertaine ?

La migration en direction des villes s'opère, avant tout, dans le cadre plus large de la migration vers les États. Dans l'Union européenne, cette dernière est régie par le Règlement Dublin III, qui dispose que la demande d'asile d'un individu doit être instruite dans le premier pays-membre où il est arrivé. Ce système est largement considéré comme faisant peser un poids significatif sur les États-membres situés aux frontières de l'Union, tels l'Italie ou la Grèce. Mais le Règlement Dublin III ne fait pas l'objet d'une application systématique par les États-membres de l'Union européenne : ainsi, la décision de l'Allemagne, en 2015, d'accueillir 890 000 migrants contredit directement les dispositions du règlement, tandis que la Suède accepte aujourd'hui elle aussi les demandes d'asile d'individus venus d'autres pays-membres.

Une fois entrés sur le territoire, le nombre de demandeurs d'asile accueillis par une ville relève de politique nationale. Deux approches coexistent : une politique de laisser-faire conduisant souvent au regroupement des demandeurs d'asile dans des aires métropolitaines aux communautés minoritaires conséquentes ou la distribution, orchestrée par le gouvernement, des demandeurs d'asile sur le territoire national. Certaines villes

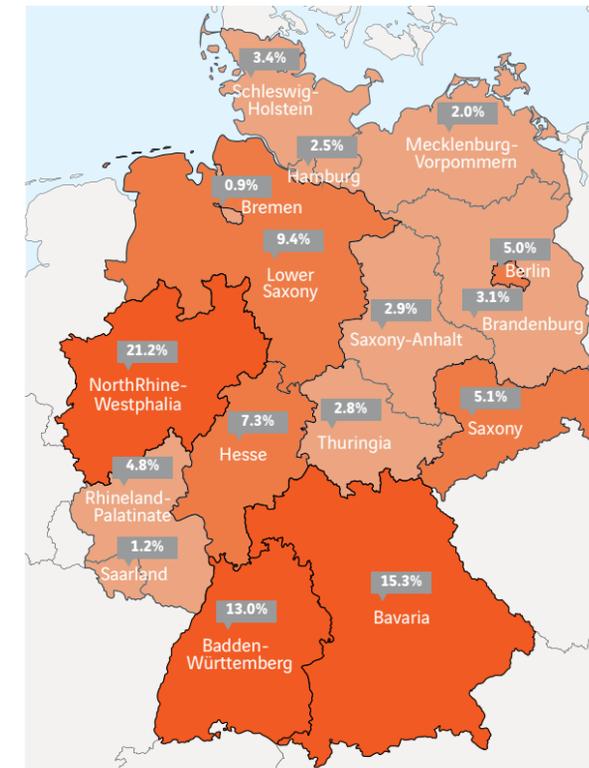
européennes se situent ainsi dans des États dépourvus de politiques de distribution et reçoivent par conséquent un nombre de nouveaux arrivants entièrement imprévisible.

Alfonso Lara Montero et Dorothea Baltruks notent que :

« Les politiques de dispersion sont inexistantes dans [la majorité des] pays européens, ce qui signifie que les réfugiés sont libres d'aller là où ils pensent pouvoir trouver les meilleures opportunités, mais cela peut également créer d'importantes disparités entre municipalités d'un même pays quant au nombre de réfugiés qu'elles reçoivent et, partant, à l'impact sur les services sociaux publics »³¹.

À l'inverse, d'autres villes sont contraintes par l'État de recevoir les nouveaux arrivants mais ont la possibilité de négocier le nombre d'individus qu'elles accepteront en définitive. La Suède appliquait autrefois ce système, qui impliquait le calcul d'un quota régional ainsi que des négociations avec les municipalités, certaines villes étant historiquement plus enclines à recevoir un nombre important de demandeurs d'asile. **En janvier 2016, la Suède a pourtant opté pour un nouveau système semblable à celui de l'Allemagne, en promulguant une loi imposant aux municipalités de recevoir un nombre fixe d'individus, afin de conférer à toutes les municipalités d'égales responsabilités et d'en soulager certaines.**³²

Pourcentage de demandeurs d'asile alloués à chaque État fédéré en vertu de la clé de distribution de Königstein (2015)



Le système allemand s'appuie sur un processus en deux temps. Le gouvernement établit tout d'abord un nombre fixe de demandeurs d'asile par Land (État fédéré), à l'aide de la *Königsteiner Schlüssel*, clé de distribution régie par des critères démographiques et fiscaux datant de 1947 et bénéficiant d'une forte légitimité populaire. Cette clé distribue ensuite les demandeurs d'asile dans les 16 États fédérés après leur enregistrement dans un centre d'accueil initial, ou *Erstaufnahmeeinrichtung*. En vertu de ce système, l'État de Hambourg, par exemple, doit accueillir 2,52% des demandeurs d'asile. Chaque demandeur est ensuite enregistré dans son État de destination puis redirigé vers une municipalité en fonction d'un système de quota établi à la discrétion de chaque État fédéré.

Pour les villes allemandes et suédoises, ce système injecte une dose de certitude dans une situation par nature incertaine et permet d'espérer une préparation efficace au choc démographique que forme l'arrivée de milliers de réfugiés, les villes se trouvant dès lors armées d'informations avérées et précises quant au nombre de demandeurs d'asile qu'elles peuvent attendre. À l'inverse, les villes ignorant le nombre d'arrivants qu'elles ont d'ores et déjà reçu ou s'apprêtent à recevoir sont susceptibles de se trouver confrontées à un phénomène non voulu d'occupation spontanée de leur espace public. Ce système présente l'avantage d'inciter les villes à poursuivre une approche pragmatique du logement et de l'accueil des demandeurs d'asile, aussi rapide, efficace et résiliente que le permettent leurs ressources.

L'accueil des demandeurs d'asile, source de défis de court et long termes à la résilience urbaine

La crise des réfugiés a soumis les villes à des pressions de court et long terme ; ces dernières sont souvent sous-estimées au profit des tensions immédiates causées par l'arrivée massive de demandeurs d'asile dans les villes. Cette arrivée s'assortit d'un impératif de constitution rapide d'une offre de logement d'urgence, notamment dans des pays, tels l'Allemagne et la Suède, qui se sont engagés à ce qu'aucun migrant ne dorme à la rue. **Les tensions de long terme ne doivent néanmoins pas être ignorées et justifient l'adoption d'une démarche de résilience dont la clé de voûte serait le logement, la crise migratoire de cette décennie n'étant pas sans effets sur le marché immobilier des villes européennes.** Cependant, les défis à l'oeuvre dépassent de loin la simple sphère du logement : que l'on pense ainsi au défi que représente l'intégration des réfugiés au marché de l'emploi ou encore à la problématique de l'acceptation sociale, rendue plus aiguë encore par la perception d'un risque de sécurité lié aux réfugiés, souvent issus de zones où sévissent des groupes terroristes issus de l'islam radical. Les villes, lieux de ressources et de vulnérabilités, se trouvent en première ligne, car elles sont de fait les lieux où les réfugiés chercheront à vivre et s'intégrer ; fort heureusement, elles constituent également l'échelle la plus appropriée à la conduite d'une action coordonnée et efficace.

c. Autant de réponses que de villes

De même qu'aucune ville n'est identique à une autre, chaque ville européenne semble avoir mis en oeuvre des réponses et initiatives uniques en réponse à la crise migratoire. Cette diversité s'explique en partie par l'hétérogénéité des caractéristiques politiques, sociales, historiques et économiques de ces villes. En effet, les demandeurs d'asile ont été distribués 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 spécifique ou ralenti.

Parmi ces caractéristiques, la situation économique d'une ville semble conditionner la qualité de sa réponse à un afflux soudain et massif de population, les villes au PIB moins élevé rencontrant davantage de difficultés et épuisant plus rapidement leurs ressources lorsqu'il s'agit d'offrir du logement temporaire ou d'urgence et des services et infrastructures sociaux aux nouveaux arrivants. Ces divergences peuvent être importantes au sein d'un même pays, apportant s'il en fallait la preuve de l'intérêt d'une approche urbaine et non nationale du sujet.

Ainsi Bruce Katz et Luise Noring décrivent-ils les différentes situations économiques des villes de l'est et de l'ouest de l'Allemagne :

« Les villes de l'est de l'Allemagne, comme Dresde ou Leipzig, génèrent une part relativement réduite

du PIB par rapport à leur part de la population, tandis que des villes de l'ouest telles que Hambourg, Cologne, Francfort ou Düsseldorf – locomotives reconnues de l'économie allemande, génèrent une part bien plus importante du PIB par rapport à leur poids démographique »³³.

De la même manière, certaines villes ont un profil économique et industriel qui peut laisser présager une intégration plus rapide des demandeurs d'asile et réfugiés au marché de l'emploi. D'autres villes ne peuvent s'appuyer sur des industries ou secteurs de ce type ou seulement dans une moindre mesure et sont donc contraintes, pour venir en aide aux demandeurs d'asile, de déployer des ressources financières plus importantes. Ainsi, Stefan Lehmeier, responsable adjoint Allemagne pour l'International Rescue Committee (IRC), décrit les différents secteurs et caractéristiques économiques des villes allemandes et leurs conséquences sur l'accueil des réfugiés : « Munich et Hambourg sont des villes qui attirent des demandeurs d'emploi très qualifiés, séduits par les secteurs et industries très dynamiques de ces villes : finance, assurance, aéronautique... Nous n'avons pas beaucoup de cela à Berlin. Certaines activités de ce type pourraient assurer à la ville une assiette fiscale solide, mais pas dans de telles proportions. Berlin est davantage un centre culturel, artistique et politique ; ce ne sont pas là des secteurs pouvant aider à la constitution d'une assiette fiscale solide. Pourtant, la ville connaît une croissance démographique forte. C'est donc un environnement complexe pour les réfugiés qui souhaitent s'y installer ».

Tout comme les circonstances économiques, des configurations politiques et institutionnelles variées produisent des réponses radicalement différentes aux flux migratoires.

Les trois cités-États allemandes que sont Hambourg, Brême et Berlin se sont ainsi trouvées confrontées à une problématique directement liée à leur statut, comme l'explique Monika Hebbinghaus, porte-parole de l'Autorité du Land de Berlin en charge des affaires liées aux réfugiés (*Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten*) :

« Berlin est dans une situation spéciale, tout comme Hambourg et Brême. Ce sont des cités-États, il leur manque donc l'échelle communale : elles n'ont que le niveau étatique et, en dessous, les arrondissements. En Bavière ou dans le Bade-Wurtemberg, les réfugiés qui viennent d'arriver sont d'abord hébergés dans des centres d'accueil initial exploités par les États pendant trois mois, puis distribués dans différentes communes. [...] Dans des cités-États comme Berlin, ils restent sur place durant tout le temps de traitement de leur demande d'asile puis, lorsque celle-ci est acceptée, ils demeurent la plupart du temps au même endroit et reçoivent un logement et des prestations sociales de la part des arrondissements. Il y a donc un fort afflux mais pratiquement aucun départ ensuite. En plus de cela, Berlin est une ville en forte croissance – on y vient de partout dans le monde pour y habiter et y travailler. D'une certaine manière, je pense qu'aucune autre ville n'a connu une situation aussi difficile que celle de Berlin ».

L'Histoire importe aussi, une fois encore : si certaines villes reçoivent d'importants flux migratoires depuis des décennies voire des siècles, d'autres sont traditionnellement plus isolées et moins habituées à recevoir de tels flux. Peut-on s'étonner que Hambourg, dont 33% des habitants et 50% des enfants sont issus de l'immigration, soit une destination prisée des demandeurs d'asile ? Le centre de logement de demandeurs d'asile le plus réussi de Hambourg se trouverait-il à Altona si cet arrondissement ne pouvait se prévaloir d'une tradition séculaire d'accueil de populations bannies de leur patrie ou ville d'origine ? Imogen Buchholz, représentante de l'arrondissement d'Altona en charge des affaires sociales, de la jeunesse et de la santé, se remémore ainsi la longue expérience allemande des flux migratoires après la Seconde Guerre mondiale : « 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 épreuve qu'ils ont traversée et dont ils se souviennent ». Imogen Buchholz attribue à cet héritage historique et à la destinée singulière d'Altona, lieu d'accueil de flux migratoires, l'importance des efforts déployés par l'arrondissement pour accueillir, soutenir et intégrer les demandeurs d'asile arrivés depuis 2015.

Qu'ils soient de nature historique, politique ou économique, ces paramètres expliquent également que certaines villes aient rencontré davantage de difficultés que d'autres ou que certaines se soient structurées de façon différente pour répondre à ces défis. Ces facteurs rendent également compte des différentes durées de la transition de l'hébergement d'urgence vers le logement temporaire de long terme. De même, ils éclairent le choix de certaines villes de se doter d'unités *ad hoc* dédiées exclusivement à la réponse à la crise, là où d'autres auront choisi de maintenir leur *modus operandi* et de s'appuyer plutôt sur les capacités d'auto-organisation de leur société civile.

Par-delà ces caractéristiques encore, certaines villes ont tout simplement subi un choc démographique plus important que d'autres, éprouvant davantage leurs ressources et influençant leur réponse. Pour certaines villes allemandes, ce déséquilibre pourrait bien s'expliquer par une particularité du système de distribution de Königstein qui, en s'abstenant de prendre en compte le facteur de la densité, fait peser sur les cités-États un poids disproportionné.

Ainsi Bruce Katz et Luise Noring écrivent-ils :

« Le système de quota de Königstein ne prenant en compte que la population totale, les États plus densément peuplés reçoivent un nombre disproportionné de réfugiés par kilomètre carré en comparaison avec les États dont la population est davantage distribuée. [...] Les trois cités-États (Berlin, Brême et Hambourg) reçoivent bien plus de réfugiés par kilomètre carré que les autres États allemands et que le pays de façon générale. Les différences sont énormes : Berlin, par exemple, accueille 64,5 fois plus de réfugiés par kilomètre carré que le Mecklenburg-Vorpommern. Cela concorde avec le fait que ces cités-États comptent de loin le plus grand nombre d'habitants par mètre carré³³ ».

In fine, 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. Une multiplicité de réponses et de modèles qui accroît encore l'intérêt d'adopter une perspective urbaine dans l'étude des problématiques migratoires.

Pourquoi se concentrer sur une sélection de villes allemandes et suédoises ?

L'Allemagne ayant reçu 890 000 demandeurs d'asile en 2015 et la Suède étant le pays européen comptant le plus grand nombre de demandeurs d'asile par tête, les villes de ces deux pays offrent des exemples particulièrement intéressants pour quiconque souhaite étudier l'accueil des demandeurs d'asile dans le tissu urbain européen. Notre approche délibérément centrée sur quelques villes allemandes et suédoises (voir présentation des villes étudiées, p. 71) aux circonstances économiques, politiques et sociales diverses, nous a permis de dresser le tableau des défis liés à l'arrivée soudaine d'un afflux de demandeurs d'asile dans un contexte urbain marqué par la rareté du foncier et une pénurie de logement abordable. Ce rapport examine l'expérience qu'ont fait ces villes de la constitution d'une offre de logement d'urgence et de long terme ainsi que les éventuels liens qu'elles ont perçus entre ces défis et leur pénurie préexistante de logement abordable.

Les défis de la phase d'urgence

a. Un engagement fort de la part des acteurs urbains

Comment les municipalités ont-elles adapté leurs structures administratives et méthodes de travail à la suite de la crise ?

Les villes européennes ont fait face, au moment de l'arrivée des demandeurs d'asile, à un enjeu déterminant : celui de leur structuration et de leur organisation administrative, qui se devait d'être la plus efficace possible pour répondre à la crise. À cet égard, les villes européennes ont choisi des stratégies très différentes.

Certaines ont adopté un fonctionnement en silo et **préservé leurs anciens modes de fonctionnement** et structures administratives, le département du logement se trouvant ainsi seul responsable de l'hébergement d'urgence et celui de l'emploi prenant en charge l'intégration de long terme des réfugiés au marché du travail. Une autre stratégie a vu les villes créer des entités dédiées ; c'est l'approche retenue par Hambourg avec la création du *Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge* (Unité centrale de coordination des réfugiés, voir encadré ci-dessous) ou encore par Stockholm, avec la formation d'une entité dédiée à l'accueil des réfugiés récemment reconnus (voir encadré ci-contre). À Munich, c'est à une équipe d'aménagement urbain établie au plus fort de la crise qu'a été confiée la recherche de foncier disponible

apte à accueillir les demandeurs d'asile. Les membres de cette équipe nouvellement constituée ont reçu l'autorisation « *de prendre des décisions à grande vitesse et d'obtenir la garantie d'un aval rapide de leurs supérieurs. Cette équipe a également à sa charge la distribution à travers la ville des logements pour demandeurs d'asile, en tenant compte des hébergements existants* », note Ulrich Benz, du département de l'aménagement et des normes constructives de Munich. De la même façon, la ville de Stuttgart s'est dotée d'une « *taskforce* » Intégration des réfugiés chargée « *d'assurer le respect d'une procédure coordonnée et uniforme au sein de l'administration municipale, de clarifier les responsabilités et de développer plus avant les mesures d'intégration des réfugiés* »³⁵.



L'Unité centrale de coordination des réfugiés (ZKF), Hambourg

Fondée par l'État de Hambourg en octobre 2015 pour superviser et mettre en oeuvre la stratégie municipale d'accueil et d'intégration des réfugiés, l'Unité centrale de coordination des réfugiés (*Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge* ou ZKF) est le fruit de la fusion de l'Unité « Augmentation des capacités (abri public) » du Ministère du Travail, des Affaires sociales, de la Famille et de l'Intégration de l'État de Hambourg et de l'Unité « Abris centralisés (abri initial) » du Ministère de l'intérieur et des sports. Parmi ses missions, la construction de logements pour réfugiés, la coordination des bénévoles oeuvrant dans les logements d'urgence, la mise en oeuvre des premières mesures d'intégration, la promotion de l'engagement citoyen et l'organisation de sessions d'information, la dispense de conseils sanitaires et l'assurance d'un accès des demandeurs d'asile à l'école et aux crèches. Anselm Sprandel, ancien directeur des services administratifs du ministère du Travail, des Affaires sociales et familiales et de l'Intégration de l'État de Hambourg, dirige le ZKF depuis sa création.

Comment la société civile et le secteur privé ont-ils prêté main forte aux villes durant la phase de l'urgence ?

De nombreuses villes ont bénéficié durant cette période initiale d'un engagement conséquent de leur société civile, qu'il s'agisse d'associations existantes (telles *Fryshuset*, voir encadré), d'organismes ad hoc créés en réponse à la crise (comme c'est le cas de *Hanseatic Help*, voir encadré) ou des centaines de bénévoles ayant proposé leur aide aux nouveaux arrivants dans les gares et centres d'accueil initial. À Hambourg, le ZKF a pu s'appuyer sur un large réseau de partenaires, allant de *Fördern und Wohnen* (entreprise publique) à des organisations non-gouvernementales telles la Croix-Rouge, Johanniter, Malteser, ou encore Arbeiter Samariter Bund.

De la mobilisation de la société civile allemande, Serhat Karakayali et J. Olaf Kleist écrivent :

« L'engagement des habitants auprès des demandeurs d'asile dans leurs quartiers est devenu un phénomène courant en Allemagne, alors que l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile nécessitait de trouver pour eux des logements dans des lieux nouveaux et parfois éloignés. Des organismes travaillant avec les réfugiés en Allemagne ont estimé que l'intérêt porté à l'aide aux réfugiés avait augmenté de 70% en moyenne sur une période de trois ans ; plus d'un tiers des bénévoles ont agi dans le cadre d'initiatives et de groupes auto-organisés plutôt qu'au sein d'ONG établies »³⁶.

La survenue soudaine du choc démographique et son ampleur ainsi que la couverture médiatique associée ont suscité l'engagement fort de nombreux bénévoles au service de l'accueil des demandeurs d'asile. La phase d'urgence étant aujourd'hui révolue, les villes se trouvent confrontées à un nouveau défi, celui de la mobilisation prolongée de ces bénévoles tout au long du marathon que constitue l'intégration des réfugiés à leur société d'accueil.



Intro Stockholm

En 2016, la municipalité de Stockholm fondait Intro Stockholm, structure publique dédiée à l'accueil et à l'orientation des réfugiés. Camilla Ströberg, coordinatrice du soutien social aux nouveaux arrivants, se souvient de l'instant où elle a appris que Stockholm s'apprêtait à accueillir plus de 2 000 personnes en vertu d'une récente loi allouant aux municipalités un nombre fixe de réfugiés : « *nous sommes arrivés dans ce bâtiment en mars 2016, alors que nous n'étions que deux assistants sociaux et six conseillers d'orientation. Nous n'avions ni meubles, ni connexion Internet mais nous avions déjà 40 familles à loger* ». Aujourd'hui, l'équipe d'Intro Stockholm compte 79 employés municipaux. « *Les membres de l'équipe d'Intro Stockholm ont construit une administration en très peu de temps et sont parvenus à la rendre opérationnelle* », commente Ann-Margarethe Livh, maire adjointe en charge du logement et de la démocratie. « *Maintenant les réfugiés nouvellement arrivés reçoivent l'aide dont ils ont besoin ; ils bénéficient d'un logement et leurs enfants sont scolarisés* ». L'an dernier, la ville a soutenu 735 ménages réfugiés, soit 1 500 personnes ; cette année, ce sont 1 542 ménages, soit plus de 3 300 individus, qu'elle a assistés entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2017.

Les acteurs privés ont eux aussi endossé un rôle décisif durant cette phase d'urgence, en particulier en matière de logement : ils ont fourni les matériaux et composants requis pour construire et installer des hébergements d'urgence aussi rapidement que possible pour un coût limité, notamment à Hambourg. Cependant, cette coopération ne s'est pas toujours faite sans difficultés : à Munich, Ulrich Benz rapporte ainsi qu'« *en raison de la tension sur le marché, il a été difficile de trouver des entreprises de construction capables de proposer des prix raisonnables et des éléments préfabriqués* ».



Fryshuset



Johan Oljeqvist, Fryshuset – Thon Ullberg via Mynewsdesk

Fondée il y a 30 ans, *Fryshuset* est une organisation non-gouvernementale suédoise dont la mission est d'assurer que tous les jeunes disposent d'équales chances de succès, quelles que soient leurs circonstances personnelles. L'association propose des activités sportives, éducatives et sociales à destination de jeunes habitant des zones défavorisées. Dès 2015, elle travaille avec de jeunes réfugiés et demandeurs d'asile, les intégrant à ses programmes généraux et s'abstenant de toute référence à leur statut de réfugié ou demandeur d'asile.

Johan Oljeqvist, président de *Fryshuset* explique ainsi que d'être :

« capable d'abandonner son identité de réfugié aussi rapidement que possible est un facteur de succès extrêmement important. [...] Il faut pouvoir se faire des amis qui parlent suédois, comprendre le fonctionnement du système. Nous observons une augmentation extrêmement importante de la rapidité d'intégration lorsque les nouveaux arrivants parviennent à intégrer ces réseaux ».



Hanseatic Help E.V., organisation à but non lucratif fournissant 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, l'association hambourgeoise *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 a pour mission de répartir les dons de manière juste et efficace sur le territoire municipal.

Il est également parvenu à expédier plus de 100 camions de vêtements vers des camps de réfugiés en Irak, en Syrie, au Kenya et en Ukraine. *Hanseatic Help* s'appuie principalement sur l'action de bénévoles ; cependant, depuis septembre 2016, l'association emploie six jeunes originaires de Syrie et d'Allemagne. En 2017, *Hanseatic Help* a réorienté son action vers la facilitation de l'accès des demandeurs d'asile aux opportunités d'emploi. 20 réfugiés sans emploi et jeunes Allemands âgés de 25 à 35 ans participent aujourd'hui à un programme spécial en faveur de l'intégration au marché du travail.



Hanseatic Help e.v. CC BY-SA 4.0 via Wikimedia Commons

b. Le défi du logement : comment assurer qu'aucun demandeur d'asile ne soit à la rue ?

Le défi le plus critique que durent affronter les villes européennes lors de la récente crise migratoire est sans nul doute celui de l'hébergement d'urgence : comment loger des centaines, voire des milliers de nouveaux arrivants aussi rapidement que possible dans un environnement dense et bâti caractérisés par la rareté du foncier et des bâtiments disponibles ? Comment assurer que personne ne dorme à la rue ? Les villes européennes ont apporté à ces questions un vaste éventail de réponses ; les solutions d'urgence mises en oeuvre peuvent être classées schématiquement en deux catégories. La première consiste à

utiliser des bâtiments existants auparavant dédiés à d'autres usages (gymnases, écoles, bâtiments administratifs), tandis que la seconde implique la construction de nouvelles structures *ad hoc* servant d'hébergement d'urgence.

Loger les demandeurs d'asile dans des bâtiments existants

Le recours à des actifs existants et en cours d'utilisation est souvent **moins coûteux, plus aisé et plus rapide** que

la construction de structures *ad hoc*, puisqu'il ne requiert qu'un investissement additionnel minimal (lits, cloisons modulables, installations sanitaires). **Cependant, il se prête moins bien à un usage de long terme**, apportant la preuve d'une relation inverse entre disponibilité d'une part et potentiel d'usage de long terme d'autre part.



Définitions : Hébergement d'urgence et logement temporaire

L'hébergement d'urgence désigne l'accueil, à très court terme, de grands nombres de personnes dans des conditions précaires, souvent au sein de lieux non conçus pour cet usage (halls, écoles) ou dans des structures préfabriquées, mobiles et éphémères (tentes, containers). En Allemagne, l'hébergement d'urgence est fourni dans les centres d'accueil initial (« *Aufnahmeeinrichtung* »), où les demandeurs d'asile peuvent demeurer pendant un maximum de six mois après le dépôt de leur demande d'asile.

Le logement temporaire désigne une forme de logement de plus long terme pour demandeurs d'asile, dans des bâtiments à durée de vie limitée construits spécifiquement à cette fin ou dans des structures pérennes provisoirement dédiées à cet usage. En Allemagne, le logement temporaire inclut les centres de logement collectif ou « *Gemeinschaftsunterkünfte* », où les demandeurs d'asile doivent demeurer jusqu'à obtention du statut de réfugié. L'ayant obtenu, ils peuvent rechercher leur propre logement sur le marché privé ou faire jouer leur droit d'obtention d'un logement social. En pratique, cependant, la difficulté qu'éprouvent les réfugiés nouvellement reconnus à accéder au marché « régulier » du logement amène nombre d'entre eux à devoir séjourner plusieurs années dans un

logement temporaire. Certaines villes européennes, n'ayant eu à loger qu'un nombre faible de demandeurs d'asile, ont recouru à une stratégie d'hébergement décentralisé, logeant d'emblée les nouveaux arrivants dans des appartements.³⁷

Il convient de noter que les frontières de ces deux catégories sont mouvantes ; en cause, l'extension du séjour en hébergement d'urgence, où les demandeurs d'asile demeurent souvent pendant plusieurs mois voire pendant plus d'un an, une durée qui équivaut parfois à celle du séjour en hébergement temporaire.

La base de données d'information sur l'asile AIDA (*Asylum Information Database*) précise ainsi du cas allemand qu'« *aucun chiffre n'est disponible sur le nombre de demandeurs d'asile contraints de rester dans ce type de logement en 2016, notamment parce qu'il n'existe pas de distinction claire entre certains lieux de logement temporaire et les hébergements d'urgence* ». La principale différenciation entre ces deux typologies de logement réside davantage dans la qualité de la construction et l'expérience de l'utilisateur (autonomie, intimité, possibilité de modifier son environnement) que sur le laps de temps durant lequel il y séjourne.

Chronologiquement, cette stratégie est la première mise en oeuvre par Berlin pour loger les nouveaux venus, comme le rappelle Monika Hebbinghaus :

« Nous avons entamé en juillet 2015 une recherche frénétique d'espaces utilisables : écoles vides, bâtiments de bureaux non utilisés, casernes désaffectées, espaces d'organisation d'événements... [...] Nous avons surtout fait appel à des espaces de bureaux et bâtiments administratifs publics ainsi qu'à des écoles non utilisées à l'époque en raison de la diminution du nombre d'élèves. Il y a quelques temps, une réforme administrative entrée en vigueur à Berlin a réduit le nombre d'arrondissements à douze, ce qui nous a donné l'opportunité de récupérer plusieurs mairies d'arrondissements vides qui ont pu être transformées en hébergement d'urgence. Nous avons pris tout ce que nous avons trouvé ».

Berlin hébergeait ainsi au plus fort de la crise quelques 10 000 demandeurs d'asile dans 63 gymnases d'école et 2 500 nouveaux arrivants dans les hangars de l'ancien aéroport de Tempelhof. De nombreuses autres villes ont également eu recours à cette stratégie : à Dresde, c'est dans d'anciens hôtels qu'ont été hébergés les demandeurs d'asile.

À Stockholm, les acteurs municipaux se sont tournés vers des écoles inutilisées.

« Très peu des locaux que nous avons utilisés comme abris au début étaient autrefois dédiés à un usage résidentiel : les écoles ont été notre principale source d'hébergement pour les mineurs non-accompagnés, par exemple ».

souligne Johan Klint.

« Nous avons dû faire avec ce que nous avions sous la main à ce moment-là », explique Johan Klint. Mais la ville devait également loger les réfugiés récemment reconnus qui lui étaient assignés en vertu de la loi suédoise, ce qu'elle a fait en recourant à d'anciennes maisons de retraites rendues impropres à l'usage des personnes âgées par une évolution de la réglementation : « *la ville a été forcée de fermer [ces centres] après que de nouvelles règles ont été adoptées en matière d'accessibilité, de taille des portes, de distance entre les murs et les lits, etc., mais les appartements ne présentaient aucun problème en eux-mêmes et rien ne s'opposait à ce que nous les mettions à la disposition des demandeurs d'asile* ».

À Hambourg, l'Unité centrale de coordination des réfugiés commença dès sa création à chercher des espaces et terrains disponibles où pourraient être logés les réfugiés. L'initiative se trouva cependant vite dépassée par le flux de réfugiés, qui crût de façon significative à l'été 2015. « *Certains vendredis, nous ne savions pas où nous logerions les gens le dimanche* », rapporte Jan Pörksen, Secrétaire d'État au Travail, aux affaires sociales, à la famille et à l'intégration de Hambourg. Trois grands magasins désaffectés servirent alors d'abris temporaires pour les nouveaux arrivants. « *Je me souviens d'un lieu pour lequel nous avions*

obtenu un contrat le mercredi ; dès le vendredi après-midi, les premiers résidents sont arrivés et se sont vus attribuer des lits de l'armée – c'était une situation incontrôlable », ajoute Jan Pörksen. La ville s'était fixé deux objectifs clairs : s'assurer qu'aucun demandeur d'asile ne dorme à la rue et éviter le recours aux gymnases d'école, explique Fouad Hamdan, responsable de la participation citoyenne auprès du ZKF. Hambourg fit donc appel à une seconde stratégie : l'installation de nouvelles structures préfabriquées sur du foncier disponible.

Installer des structures *ad hoc* sur des terrains vacants

Cette seconde typologie de logement d'urgence implique le déploiement de très grandes unités aux équipements limités, conçues pour accueillir autant d'individus que possible et aussi rapidement que faisable en réponse à une urgence humanitaire. Ces structures doivent remplir plusieurs critères : « *elles doivent physiquement abriter un certain nombre d'individus dans des conditions météorologiques variables pour une période temporaire ; elles doivent être relativement peu coûteuses ; et elles doivent être aisément transportables [...] Pour toutes ces raisons, ces abris sont habituellement conçus sous la forme de kits préfabriqués rapidement édifiés, souvent par une main d'oeuvre non qualifiée* », écrit Irit Katz³⁸. Il s'agit généralement de structures légères proposant un confort limité, à l'image des *Leichtbauhalle* de Munich, abris préfabriqués et éphémères dont quelques 15 unités furent installées au plus fort de la crise (voir encadré p.22). De ce type d'hébergement d'urgence, Irit Katz écrit que « *sa méthode de construction résiste souvent à toute tentative de modification ou d'appropriation par l'utilisateur et ne peut généralement pas être adaptée aux besoins et habitudes particuliers ; son déploiement sur site dans de grandes quantités, souvent selon une configuration en quadrillage facile à mettre en*



Les *Leichtbauhalle* de Max-Pröbstl-Straße, Bogenhausen, Munich

En avril 2015, le Conseil municipal munichois sélectionna le site de Max-Pröbstl-Straße dans le quartier de Bogenhausen, plus grand arrondissement de la ville, pour y ériger un complexe de *Leichtbauhalle* composé de deux structures légères. Entamés en octobre 2015, les travaux s'achevèrent en décembre de la même année. Habitées exclusivement par des demandeurs d'asile, ces tentes à l'intérieur en bois (lits, cloisons, sols isolés) intègrent de hautes portes en verre afin de permettre une connexion visuelle avec l'environnement de la structure.

« *Nous ne voulions pas construire un entrepôt allemand basique malgré la limite temporelle des deux ans ; la qualité de l'espace devait retenir toute notre attention* », confiait l'architecte Jan Schabert au magazine allemand *Bauwelt*⁴³.

L'utilisation du site étant devenue superflue en 2016, de nombreuses voix s'élevèrent alors en faveur du démantèlement des *Halle* (maintenus en prévision d'un potentiel usage futur) au profit de l'installation d'une crèche.

Caractéristiques techniques⁴⁴

Capacité

230 demandeurs d'asile

Bureaux et entrepôts dans des containers sur site

Deux *Leichtbauhalle* résidentiels contenant chacun 116 lits et un hall de restauration

Méthode de construction : construction légère, travaux d'intérieur en bois

15 containers sanitaires

Superficie moyenne par habitant

9 m²

Parties prenantes⁴⁵

Commandé par la ville de Munich

Architecte : günther & schabert Architekten, Munich

Entreprise de construction : Eschenbach Zeltbay (hall), Zimmerei Höfle, Die Huber-Schreiner



Site de *Tempohomes* de Tempelhofer Feld, Berlin

Devenu, à la fermeture de l'aéroport éponyme en 2008, le plus grand espace public de la ville, le Tempelhofer Feld figure aujourd'hui parmi les espaces publics les plus prisés des Berlinoises. Un facteur qui explique très certainement la décision prise par Berlin de mettre un terme à ses projets de construction sur ce site à la suite d'un référendum organisé en 2014 et de promulguer une loi interdisant de fait toute construction sur le Feld. Largement considérée comme une victoire par les habitants de Berlin, cette loi fut pourtant abrogée dès l'année suivante pour permettre l'édification d'hébergement temporaire pour demandeurs d'asile. En 2017, le site fut retenu pour accueillir quatre villages de *Tempohomes* ayant vocation à accueillir plus d'un millier d'habitants ; les travaux n'ont cependant pas encore commencé faute d'exploitant⁴⁶.

Le site de Tempelhofer Feld pourrait devenir le plus important site de *Tempohomes* de toute la ville.

Les *Tempohomes* offrent des conditions de vie supérieures à celle de l'hébergement d'urgence standard, grâce à des cuisines, pièces communes et pièces individuelles pour couples et familles. Cependant, ils demeurent significativement moins confortables que les « *Modularen Flüchtlingsunterkünfte* » (MUF), logements modulables pour réfugiés présents dans plusieurs arrondissements de la capitale allemande et offrant un hébergement temporaire dans des bâtiments permanents. Avec l'édification du site de *Tempohomes* de Tempelhofer Feld, l'État de Berlin espère pouvoir transférer les réfugiés habitant encore les hangars de l'aéroport vers un logement plus adéquat.

Caractéristiques techniques

Environ

1 120 habitants

Doit être démantelé avant le 31 décembre 2019

Durée d'assemblage :

2 à 3 mois

Superficie moyenne par habitant :

13 m²

Coût total :

17 millions d'euros d'euros, dont 7,2 millions pour l'achat de 976 containers et 9 millions pour l'équipement des containers, l'aménagement du site et le design des équipements extérieurs⁴⁷

Financé par le Land de Berlin

Acteurs du projet

Doit être installé par le *Berliner Immobilienmanagement GmbH* (entreprise de gestion du parc immobilier de Berlin, ou BIM) pour le compte de l'Autorité du Land de Berlin en charge des affaires liées aux réfugiés (*Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten*)



Vue des Tempohomes de Berlin, avec l'autorisation de l'Autorité de l'Etat de Berlin en charge des affaires liées aux réfugiés

... place, contrôler et gérer, produit généralement des espaces répétitifs de faible qualité qui servent un objectif particulier mais s'aliènent leurs propres habitants ».³⁹

Autres exemples d'abris d'urgence *ad hoc*, les *Tempohomes*⁴⁰ apparus à Berlin à partir de mi-2016 (voir encadré p.23), villages de containers d'une durée de vie de trois ans construits pour le compte du Land de Berlin par l'Entreprise immobilière de Berlin (BIM). Bien qu'exploités par un prestataire sélectionné à l'issu d'un appel d'offres, les *Tempohomes* ont l'avantage d'appartenir au Land. « Cet hébergement représente un pas supplémentaire en termes de logement jusqu'à ce que suffisamment de lits soient disponibles dans les logements réhabilités, dans de nouveaux dortoirs (Modularen Flüchtlingsunterkünfte ou MUF) ou dans des appartements en location abordables », écrit l'Autorité du Land de Berlin pour les affaires liées aux réfugiés⁴¹. Une trentaine de ces complexes de containers à étage unique ont été installés à Berlin, accueillant plus de 15 000 personnes. Chaque site comporte huit bâtiments, soit 64 unités résidentielles d'une capacité comprise entre quatre et huit personnes chacune. Selon la presse allemande, le coût total de l'opération s'élève à 110 millions d'euros⁴², un montant bien supérieur aux 78 millions d'euros initialement prévus. Les exploitants ont

été sélectionnés par le Land au terme d'un appel d'offres.

Ces deux stratégies ne sont pas exclusives et les villes ont souvent adopté souvent une combinaison des deux. C'est notamment le cas de Munich, où l'utilisation de bâtiments vacants et l'installation de containers et de modules préfabriqués « ont toutes deux été autorisées et utilisées » rapporte Ulrich Benz.

Durant la phase de l'hébergement d'urgence, la sécurité des demandeurs d'asile et l'offre de services sanitaires adéquats sont particulièrement critiques. Les considérations de long terme que sont l'intégration sociale et l'accès au marché de l'emploi n'entrent pas encore en ligne de mire ; elles coïncident en effet davantage avec le séjour des demandeurs d'asile dans le logement temporaire de long terme, où ils reçoivent une formation professionnelle et des cours de langue pendant le traitement de leur demande d'asile. En outre, une majorité de pays impose un temps d'attente de plusieurs mois avant de pouvoir commencer à chercher un emploi (à l'exception de la Suède) ; l'intégration au marché du travail intervient dès lors au plus tôt au stade du logement temporaire et non à celui de l'hébergement d'urgence.

Pour les villes, le défi premier que fait naître l'hébergement d'urgence est celui de l'identification et de la mobilisation immédiate du foncier nécessaire.

De ce fait, les logements d'urgence tendent à être construits en périphérie des villes ou dans des bâtiments désaffectés, le plus souvent sur des terrains de propriété municipale. En conséquence, la distribution de logement d'urgence n'est pas dictée par des considérations liées à l'intégration ; ici encore, l'urgence de la situation restreint la capacité d'action des villes et les choix de localisation des logements sont davantage fondés sur les actifs disponibles que sur une stratégie réfléchie.

« Il y a parfois eu une réflexion sur le caractère approprié des connexions entre le logement d'urgence et les espaces publics environnants, mais dans la plupart des cas la ville a été contrainte de placer ces logements là où se trouvaient des terrains appartenant à la puissance publique »,

explique Sophie Wolfrum, professeur d'architecture à l'Université technique de Munich.

C. Composer avec l'extension non-voulue de la phase d'urgence

Si les demandeurs d'asile sont contraints, en Allemagne, de ne pas passer plus de six mois dans les logements d'urgence, la transition de l'hébergement d'urgence vers le logement temporaire de moyen terme est dans les faits souvent retardée.

Les 19 sites de logement d'urgence de Hambourg (dont la capacité totale s'élève à 8 082 personnes) abritent actuellement près de 3 500 *Überresidente*, demandeurs d'asile dont le séjour en hébergement d'urgence excède six mois. Cette situation s'explique notamment par l'insuffisante disponibilité du logement temporaire de long terme. Si ces chiffres semblent significatifs, il convient cependant de rappeler qu'à l'été 2016 Hambourg comptait 10 000 *Überresidente*. La ville oeuvre actuellement à ramener ce nombre à zéro d'ici le printemps 2018. Berlin a elle aussi fait l'expérience de retards considérables dans le transfert des demandeurs d'asile vers le logement temporaire. Monika Hebbinghaus explique que « certaines personnes ont vécu dans des gymnases d'école pendant 18 mois. Les derniers gymnases ont été fermés en mars 2017 et certains habitants y vivaient depuis octobre 2015 ; c'est long pour un séjour dans un gymnase ». L'engorgement du système de logement temporaire et les difficultés qu'éprouve la ville à transférer les demandeurs d'asile des abris d'urgence vers des bâtiments permanents dédiés de façon temporaire à leur hébergement empêchent aujourd'hui Berlin de rendre certains bâtiments à leurs anciens usagers, comme le note Monika Hebbinghaus :

« S'il y a eu une discussion sur l'existence d'une limite supérieure au nombre de demandeurs d'asile à accueillir, et que politiquement il a été décidé qu'on ne pouvait imposer une telle limite, force est pourtant de constater qu'il existe des limites aux ressources disponibles. C'est ce dont nous avons fait l'expérience lorsqu'il a fallu rendre ces gymnases. Aujourd'hui, nous avons une mairie d'arrondissement qui abrite encore 1 000 réfugiés et est censée être réaffectée au département finance, qui attend de pouvoir y emménager. Nous avons également à présent un nombre d'élèves à nouveau en croissance ; les arrondissements ont donc besoin de pouvoir récupérer leurs écoles ».

Pour Stefan Lehmeier, la situation de Berlin se distingue de celles des autres villes :

« L'Allemagne tout entière a rencontré des difficultés mais aucune ville n'en a éprouvé autant que Berlin, qui était probablement parmi les dernières à continuer d'utiliser des gymnases, hangars d'aéroports et halls d'exposition pour héberger les demandeurs d'asile. Ce sont là autant d'infrastructures non conçues pour un usage résidentiel. Si d'autres villes ont été très rapides dans la réorientation des réfugiés vers des logements plus adéquats, à Berlin cela a pris une éternité ».

Ces constats attestent de l'existence d'un délai significatif dans la constitution d'une offre d'hébergement temporaire, souvent dû à des retards de construction. En août 2017, les abris d'urgence de Hambourg accueilleraient encore 5 405 individus.

d. Promouvoir la résilience urbaine : l'évaluation *a posteriori* des stratégies d'hébergement d'urgence et la préparation des crises futures

La résilience urbaine est communément définie comme « la capacité d'individus, de communautés, d'institutions, d'entreprises et de systèmes à survivre, s'adapter et croître quels que soient les stress chroniques et chocs aigus dont ils font l'expérience »⁴⁸. L'afflux soudain de demandeurs d'asile dans les villes européennes à l'été et l'automne 2015 constitue sans aucun doute un tel choc, forçant ces villes à trouver des solutions de logement pour des centaines voire des milliers d'individus en quelques jours ou semaines. Pour autant, ce type de choc démographique ne se limite pas aux mouvements de demandeurs d'asile motivés par des facteurs politiques ; à l'avenir, les villes subiront de tels phénomènes lorsque surviendront des désastres climatiques (tempêtes, inondations..).

Parce que d'innombrables facteurs peuvent causer une vague migratoire soudaine ou contraindre une ville à loger en urgence un grand nombre de personnes, il apparaît nécessaire, pour les villes, de conserver les enseignements nés du récent choc migratoire, afin de mieux se préparer aux crises à venir et d'accroître leur résilience.

Les villes se livrent-elles à l'évaluation des solutions de logement d'urgence mises en oeuvre à partir de 2015 ?

« De nombreuses villes n'avaient pas de stratégie spécifique de logement des demandeurs d'asile avant le pic migratoire de 2015 »,⁵⁰ écrit Karin Lorenz-Hennig, directrice de l'unité logement et immobilier de l'Institut fédéral pour la construction et la recherche urbaine et régionale (BBSR).

Le choc démographique occasionné par l'arrivée massive de réfugiés a-t-il contribué à changer cela ? **Les villes européennes capitalisent-elles sur cette expérience pour se préparer à de futures crises ?** Quid du matériel utilisé pour accueillir et loger les réfugiés et des enseignements nés de la coordination, orchestrée par les villes, des différents acteurs urbains ?

L'architecte munichoise Julia Hinderink a soulevé à plusieurs reprises, dans le cadre de l'exposition *Flucht nach Vorne* dont elle fut la commissaire, la possibilité « d'impliquer les migrants dans les processus d'aménagement et de construction », soulignant la nécessité de demander aux réfugiés d'évaluer les projets de logement un ou deux ans en aval, en vue de tirer parti de leur perspective lorsque viendra l'heure d'élaborer de nouveaux projets de logement d'urgence. « Avec une boucle de rétroaction de ce type », note Julia Hinderink, « nous pourrions parvenir à adapter constamment le design des logements d'urgence ».

Peu d'information semble aujourd'hui disponible sur la potentielle évaluation passée ou en cours des stratégies et politiques d'hébergement d'urgence des villes, ni des éventuels enseignements nés de cette évaluation. Nos conversations avec plusieurs parties prenantes de l'accueil des réfugiés dans des villes allemandes et suédoises semblent indiquer qu'une telle évaluation n'est en tout état de cause pas encore répandue, ni, *a fortiori*, systématisée.

Les villes partagent-elles leurs connaissances et expériences en matière de logement d'urgence ?

Sophie Wolfrum note à propos du partage d'expérience entre acteurs urbains l'existence d'une coopération transfrontalière entre architectes travaillant sur le sujet du logement temporaire :

« Dans toute l'Allemagne se mène actuellement une discussion sur les bonnes pratiques. Le *Deutsches Architekturmuseum* de Francfort se concentre sur ce sujet. Vienne est géographiquement proche de nous, nous savons ce qui s'y passe et y avons des relations. Nous partageons parfois des projets. Je ne sais pas s'il existe un contact officiel entre villes ».



Making Heimat, pavillon allemand à la Biennale d'architecture de Venise de 2016

Julia Hinderink déplore la rareté des échanges d'information et de bonnes pratiques entre villes sur la question de l'accueil des réfugiés : « *les maires de deux municipalités différentes vont se plaindre de situations similaires, pourtant si vous leur suggérez l'application d'un modèle à l'efficacité éprouvée ils vous diront que cela n'a rien à voir avec leur situation, qu'ils se trouvent dans une configuration complètement différente et qu'ils n'ont ni les moyens, ni l'espace disponible ou le soutien populaire nécessaire pour le mettre en oeuvre* ». De telles réactions s'expliquent vraisemblablement par la décentralisation, mentionnée plus haut, des modèles de logement des demandeurs d'asile en Allemagne, qui conduit de nombreuses villes à concevoir leurs propres modèles et stratégies pour loger ces derniers, sur le fondement de leurs caractéristiques, ressources et contraintes propres. **Cette tension entre situations et modèles particuliers d'une part et capacité à partager expériences, enseignements et solutions d'autre part explique peut-**

être la rareté du dialogue entre villes sur ces sujets. Pour autant, un tel partage d'expériences ne prendrait pas la forme d'une simple application d'un modèle unique à une variété de situations ; il s'agirait plutôt d'une mise en commun de méthodes de travail, qui convaincraient au contraire les villes du fait que chacune d'entre elles peut se doter de son propre modèle, de sa propre stratégie. En l'absence de mise en réseau de ce type entre villes, d'autres acteurs urbains ont, de leur propre chef, proposé des plateformes de partage d'information : c'est le cas du projet « *Making Heimat* », qui offre une remarquable illustration d'une démarche de partage de connaissances. Son « Atlas du logement pour réfugiés » répertorie ainsi de précieuses informations sur de multiples projets de logements pour réfugiés à travers toute l'Allemagne, facilitant l'identification des acteurs locaux et ouvrant la voie à un travail en réseau entre acteurs. La question de savoir si les villes tireront parti de la similitude des problématiques auxquelles

elles ont fait face demeure ouverte, de même qu'il est encore impossible de savoir si elles feront le choix de partager leurs stratégies, succès et échecs, une approche qui pourrait pourtant s'avérer utile à leurs stratégies de résilience respectives.

Que peuvent faire les villes de leurs abris et fournitures non utilisés ?

Cette question semble particulièrement pertinente pour certaines villes qui détiennent aujourd'hui un stock considérable de structures et équipements d'urgence. C'est le cas de la ville de Dresde, dont l'activiste Maxie Fischer est convaincue qu'elle a largement surestimé le nombre de demandeurs d'asile à abriter, la conduisant à investir dans une stratégie d'hébergement d'urgence plutôt que dans des projets de logement temporaire de long terme et convertissables : « *la ville a construit de nombreux abris parce qu'elle pensait que les réfugiés continueraient d'arriver mais ces hébergements sont aujourd'hui vides. Simultanément, elle ne construit pas suffisamment de bâtiments susceptibles d'être utilisés à terme pour loger d'autres types de population et pallier la pénurie de logement abordable* ». Que font les villes du stock pléthorique qu'elles possèdent parfois ? Hambourg a choisi de conserver ses abris d'urgence pour un usage ultérieur, prenant acte du transit de quelques 181 000 personnes par l'Italie en 2016 et d'instabilités croissantes en Turquie, Iran, Afghanistan, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, susceptibles de produire de futurs flux migratoires.

Un défi de long terme :
**La constitution d'une
offre de logement
temporaire pour
demandeurs d'asile**

a. Quand les villes voient dans le logement temporaire un tremplin vers l'intégration

De nombreuses villes allemandes et suédoises ont choisi de faire du logement temporaire un tremplin vers l'intégration, une décision qui emporte diverses conséquences sur la distribution, la construction et la gestion de ces logements provisoires.

Distribution du logement temporaire sur le territoire urbain ou métropolitain

Les villes qui voient dans le logement temporaire un potentiel tremplin vers l'intégration des réfugiés prêtent souvent une attention particulière à la distribution équilibrée de ces logements sur le territoire urbain, un mécanisme souvent considéré comme un levier efficace d'augmentation de l'acceptabilité de ces hébergements et de leurs habitants. **À l'échelle métropolitaine, l'arbitrage entre concentration spontanée et distribution équilibrée s'avère particulièrement complexe**, comme le souligne Doug Saunders, auteur d'*Arrival City: The Final Migration and Our Next World* :

« 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 [...] Les réseaux d'assistance mutuelle favorisent l'intégration des migrants, et ces réseaux s'appuient généralement sur la proximité résidentielle et sur une concentration de migrants. De nombreux travaux de recherche indiquent que la formation de quartiers ethniquement concentrés aide et accélère, plutôt qu'elle n'entrave, le processus d'intégration »⁴⁹.

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 Doug Saunders, ces réseaux d'entraide, généralement fonction de la proximité résidentielle, facilitent le processus d'intégration des migrants. 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 »⁵⁰. Les chiffres semblent appuyer cette thèse, puisque Bruce Katz et Luise Noring rapportent que

« 42% des réfugiés qui sont parvenus à trouver un emploi en Allemagne l'ont fait en s'appuyant sur des contacts personnels, tels les amis ou la famille »⁵¹.

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 peut engendrer des problèmes d'acceptabilité et, partant, entraver l'intégration des réfugiés. Un tel sentiment de peur explique sans doute la multiplication des réactions de type NIMBY (« 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 concurrence avec les réfugiés pour l'affectation de ressources municipales que les villes réalloueraient du logement normal vers la construction de logements extraordinaires pour réfugiés. Conscients de tous ces risques, les réfugiés peuvent faire l'expérience d'une forte tension entre la volonté de recouvrer le réconfort d'un cadre familial après avoir fait l'expérience d'un exil difficile et celle de s'intégrer le plus rapidement au tissu de leur ville d'accueil en allant au devant des habitants qui le constituent.

La répartition équilibrée des demandeurs d'asile 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 Saunders⁵², si l'immigration se joue avant tout à l'échelle des quartiers, il en va de même pour l'intégration. Et comme le note Jürgen Friedrichs, les



Station de métro à Berlin

Ouvrir l'accès à la ville : offrir aux demandeurs d'asile une proximité aux infrastructures sociales et une connexion à la ville par le biais des transports publics

Où les réfugiés doivent-ils vivre s'ils espèrent pouvoir accéder au marché de l'emploi, à une formation professionnelle ou encore au soutien social dont ils ont besoin ? De nombreuses villes semblent s'être penchées sur cette question lors de la constitution de leur offre de logement temporaire. Par conséquent, **elles se sont efforcées d'assurer que les solutions de logement offertes soient à la fois proches des infrastructures sociales et reliées par les transports publics aux zones où se concentrent les opportunités d'emploi**.

études empiriques montrent clairement que les contacts interethniques suscitent la sympathie envers les minorités et font reculer la discrimination. De nombreuses villes ont donc mis en oeuvre des stratégies visant délibérément à assurer une distribution équilibrée des sites de logement temporaire sur leur territoire. Ainsi, à Stuttgart, « l'hébergement est effectivement réparti à travers toute la ville, parce que nous pensons que si vous voulez favoriser l'intégration des nouveaux venus, il faut qu'ils soient proches des infrastructures, des écoles, des crèches, des supermarchés, des services sociaux... », note Ayse Özbabacan, chargée de mission au sein du département intégration de la ville. Cette dernière considération constitue souvent l'un des principes directeurs des stratégies de logement temporaire comportant un objectif d'intégration.

Hambourg, par exemple, a mené un examen attentif de la qualité des connexions existantes aux zones d'emploi ainsi qu'aux infrastructures sociales. Ceci explique en partie le succès du complexe résidentiel de Notkestraße, situé dans l'arrondissement d'Altona : « il y a de nombreuses installations collectives dans le voisinage immédiat », note Imogen Buchholz, représentante de l'arrondissement en charge de l'assistance sociale, de la jeunesse et de la santé. « Elles sont très importantes car elles permettent aux réfugiés d'obtenir l'aide dont ils ont besoin ». Munich a également prêté attention à ce facteur : « la proximité des infrastructures sociales, notamment des jardins d'enfants, a été prise en compte au cours du processus de sélection des sites », note Ulrich Benz.

À 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 moindre coût grâce à un système de transport en commun performant (un facteur d'autant plus important que de nombreux réfugiés ne possèdent pas de voiture ou ne sont pas habitués à l'usage du vélo). C'est particulièrement vrai de l'Allemagne, où « les grandes entreprises [...] sont souvent implantées dans des municipalités rurales ou périurbaines »⁵³ et où « les emplois sont loin d'être concentrés dans les grandes villes et leurs périphéries, les grands groupes industriels étant souvent implantés dans des municipalités situées en zone rurale »⁵⁴. Au sein du pays, cependant, la localisation des noeuds d'emploi diffère : « si Berlin et Hambourg accumulent à la fois des entreprises du secteur des services et du secteur industriel, les entrepôts et installations industrielles de Munich sont principalement localisés dans les municipalités environnantes »⁵⁵.

Stefan Lehmeier explique à cet égard que

« la ville est un organisme vivant : le fait que vous habitiez dans un quartier ne signifie pas pour autant que vous devez limiter votre recherche d'emploi à ce quartier même. [À Berlin] le système de transport public est de relativement bonne qualité, il est possible de travailler à une demi-heure de son domicile, dans une zone peut-être bien plus dynamique sur le plan économique ».

L'accès à l'emploi dépend donc fortement de la qualité et du maillage des transports publics. 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 », ce à quoi Doug Saunders ajoute que des 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 sociale⁵⁶.

Outre l'accès à l'emploi, un système efficace de transport public permet également aux demandeurs d'asile de se prévaloir des ressources que leur offrent la ville et son écosystème (cours d'intégration, événements organisés par la société civile) mais également de s'approprier leur nouvel environnement. Certaines villes ont mis en oeuvre des mesures visant à faciliter spécifiquement la mobilité des demandeurs d'asile et réfugiés sur leur territoire, notamment en leur proposant des tarifs préférentiels. À Dresde, ainsi, les demandeurs d'asile peuvent se procurer le « *Dresden Pass* » auparavant réservé aux individus les plus défavorisés et aux demandeurs d'emploi.

Limiter la taille et la capacité des unités de logement temporaire

Imposer une limite maximale au nombre d'habitants que peuvent accueillir les unités de logement temporaire peut permettre d'accroître leur acceptabilité au sein de la communauté locale, tout en offrant aux nouveaux arrivants et à leurs voisins davantage d'occasions d'interagir. Nombreuses sont les villes qui ont adopté cette politique : à Stuttgart, chaque site de logement temporaire accueille tout au plus 150 à 200 demandeurs d'asile. De façon comparable, aucun site de logement temporaire ne peut accueillir plus de 250 individus à Munich.

Selon Sophie Wolfrum,

« **la politique de la ville est d'avoir de petits groupes de gens (bien que 250 demeure un nombre significatif), de taille aussi réduite que possible et distribués à travers toute la ville. De façon générale, la politique sociale de la municipalité consiste à éviter la concentration de groupes sociaux ou d'individus aux marges de la ville mais de travailler à garantir au contraire une distribution équilibrée des caractéristiques sociales et économiques** ».

Une politique qui vise à accroître l'acceptabilité auprès des populations locales de ces projets d'hébergement temporaire et à éviter toute potentielle « ghettoïsation ».

« **Nous nous efforçons de ne pas mettre trop de gens au même endroit, notamment parce que nous voulons répartir la responsabilité de façon équilibrée entre les différents arrondissements** ».

Assurer la sécurité des demandeurs d'asile dans les logements temporaires

Faire du logement temporaire un tremplin vers l'intégration nécessite de garantir à ses habitants une sécurité perçue et réelle. Ceci implique d'une part de réserver des chambres ou appartements à certains demandeurs d'asile particulièrement vulnérables et d'autre part de séparer certains types de populations. Ainsi la ville de Hambourg a-t-elle choisi, dans son centre de logement de Notkestraße, de séparer délibérément des communautés ethniques

ou religieuses qu'opposent des inimitiés particulières. Cette prévenance se manifeste dans l'organisation du centre de façon générale : les familles reçoivent en priorité les appartements en rez-de-chaussée afin de pouvoir surveiller leurs enfants lorsque ces derniers jouent dehors, tandis qu'une chambre est spécifiquement réservée aux femmes LGBT.

À Berlin, Elena, assistante sociale au sein du centre de logement temporaire de Paul-Schwenk-Straße dans l'arrondissement de Marzahn-Hellersdorf, dépeint une situation similaire :

« **Le centre est organisé de sorte que les hommes célibataires voyageant seuls habitent dans un bâtiment donné et les familles avec enfants dans un autre [...] Bien sûr, nous avons beaucoup de gens qui préféreraient être seuls, mais nous avons aussi des personnes qui ont réellement besoin de l'être pour des raisons d'ordre psychologique. Nous essayons sans cesse d'allouer les chambres aux habitants en fonction de leurs préférences** ».

Ces précautions ne sont néanmoins pas toujours possibles. À Stockholm, Johan Klint note : « nous n'avons pas l'opportunité de prêter attention à ce genre de considérations. Nous avons très peu d'espaces disponibles pour loger les nouveaux arrivants. Deux mois à peine séparent le moment où l'Agence pour la migration nous informe de l'arrivée d'une personne et son arrivée effective. Cette fenêtre de temps très restreinte ne nous permet pas de déterminer individuellement où placer chaque personne ou famille. Nous nous assurons que les personnes handicapées reçoivent des appartements plus spacieux auxquelles elles peuvent accéder en fauteuil roulant et qu'elles peuvent utiliser un ascenseur si elles n'habitent pas au rez-de-chaussée ».

Si la volonté d'adapter le logement temporaire aux besoins singuliers des différents types de populations qui l'habitent peut sembler contredire l'impératif de constitution rapide et peu coûteuse d'une offre de logement temporaire, de nombreuses villes ont fait de la sécurité des demandeurs d'asile dans ces logements une priorité, leur adjoignant souvent des services de sécurité ou réservant des chambres aux demandeurs d'asile les plus vulnérables.

Normaliser le logement temporaire en proposant des espaces extérieurs conçus avec soin

La garantie d'une certaine qualité de vie dans le logement temporaire implique une réflexion plus large sur l'environnement direct dudit logement, qu'il s'agisse des cours intérieures ou de la jonction avec la rue et le quartier. De nombreuses villes européennes peuvent se prévaloir de sites de logement temporaire prêtant une attention particulière à l'aménagement et à la conception de ces espaces, une démarche d'autant plus nécessaire que certains sont voués à être reconvertis, à terme, en logement social ou réintégré au stock de logement régulier. À Stuttgart, les demandeurs d'asile font pousser des plantes dans des palettes en bois disposées au centre de l'allée qui sépare les deux bâtiments du centre de logement temporaire de Breitscheidstraße. À Berlin, le site de Paul-Schwenk-Straße propose des tables de ping-pong et une place centrale destinée à favoriser les interactions entre résidents. De façon comparable, le complexe de Notkestraße à Hambourg est composé de plusieurs bâtiments disposés autour d'une aire de jeux pour enfants.

La question de la connexion des logements pour demandeurs d'asile à la communauté qui les entoure est complexe : elle comporte une dimension sécuritaire (il faut protéger les résidents d'actions malveillantes prenant pour cible leur logement) et ne peut faire

l'économie d'une réflexion sur les moyens de promouvoir de fréquentes interactions entre les demandeurs d'asile et leurs voisins. De nombreux architectes se sont penchés sur ces questions et ont émis des recommandations sur les moyens d'éveiller l'intérêt de la population d'un quartier pour les demandeurs d'asile nouvellement arrivés et donc de normaliser le statut de ces derniers au sein de leur nouvel environnement.

L'architecte munichoise Julia Hinderink suggère à ce titre de réserver les rez-de-chaussée des centres de logement temporaire à un usage commercial :

« **Pour tout projet de logement pour migrants, il faudrait intégrer cet élément de communication avec l'environnement au bâtiment lui-même en installant des commerces au rez-de-chaussée ou au sous-sol. Je serais également curieuse de voir ce qu'il se passerait si ces commerces étaient gérés par des femmes** ».

À Hambourg, l'action de l'arrondissement d'Altona s'inscrit dans cette logique : l'arrondissement organise dans l'espace public des événements propres à créer des interactions entre



Aire de jeux au centre du complexe de logement temporaire pour demandeurs d'asile de Notkestraße à Hambourg



Entrée du bâtiment dédié aux travailleurs sociaux sur le site de logement temporaire de Notkestraße, Hambourg

demandeurs d'asile et habitants, tels des fêtes de quartiers, festivals ou concerts, et met à l'honneur des groupes ou orchestres de réfugiés à l'occasion d'événements officiels. En favorisant des interactions personnelles entre demandeurs d'asile et populations locales, ces initiatives peuvent contribuer à diminuer le risque de situations dangereuses nées de la peur ou du rejet des nouveaux arrivants par la communauté locale. À cet égard, des micro-actions favorisant les rencontres entre individus (mentorats, événements de quartiers, parrainages de familles) s'avèrent souvent particulièrement efficaces.

Proposer une assistance sociale sur site

Fournir un logement temporaire dans lequel les demandeurs d'asile sont susceptibles d'habiter pendant plus de 18 mois requiert d'offrir les services sociaux dont a besoin cette population très spécifique durant les premières phases de son intégration, de même que les services de sécurité destinés à la protéger de toute potentielle agression. À Berlin, une équipe d'assistants sociaux est présente sur le site de Paul-Schwenk-Straße chaque jour de 7h à 17h. Au centre d'hébergement de Notkestraße à Hambourg, un bâtiment abrite les bureaux de quelques huit assistants sociaux, qui forment, avec trois techniciens, l'équipe de gestion du centre. Chaque travailleur social est spécialisé dans un domaine particulier, tel l'éducation, la langue, l'intégration, le soutien psychologique ou l'insertion professionnelle. Pour promouvoir l'implication des habitants dans la vie du centre et encourager la formation d'un esprit de communauté, le personnel du centre organise des réunions dédiées aux mesures de sécurité ou aux potentiels problèmes que rencontrent ses habitants.

« Dans certains bâtiments, beaucoup de gens assistent aux réunions, dans d'autres, les familles se font représenter »,

explique Athanasia Ziagaki, chef d'équipe du centre.

« L'effet est 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 ».

Logement temporaire et premiers pas vers l'intégration : formation linguistique, emploi, reconnaissance des qualifications

Le séjour des demandeurs d'asile dans le logement temporaire coïncide souvent avec la longue période pendant laquelle ils reçoivent une formation professionnelle et linguistique. À Hambourg, par exemple, l'accent est mis pendant cette période sur l'éducation des enfants ; la ville a retenu de l'accueil de réfugiés yougoslaves en grand nombre dans les années 1990 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 à la 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 », précise Jan Pörksen.

Hambourg oeuvre également à l'intégration des réfugiés au marché du travail par le biais d'un régime de stages offerts dans les écoles professionnelles, obligatoires pour toute personne âgée de plus de 16 ans, et comportant 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.

La maîtrise de la langue, condition *sine qua non* d'une intégration professionnelle et sociale de long terme, constitue 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 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.

Parce que le séjour des demandeurs d'asile dans le logement temporaire coïncide avec ces mesures de formation et de préparation à l'emploi, de nombreuses villes ont pris en considération la connexion aux infrastructures sociales et aux zones d'activité économique lorsqu'elles ont procédé à la sélection de sites voués à accueillir du logement temporaire (voir ci-dessus). Mais de nombreux acteurs ont également étudié le potentiel d'intégration que recèle le logement lui-même, concevant des projets de logement qui favoriseraient la proximité entre demandeurs d'asile et autres types de population.

Promouvoir la proximité avec d'autres types de population par le biais de projets de logement mixte

La crise migratoire de 2015 est à l'origine de nombreux projets de logement mêlant demandeurs d'asile et autres profils d'habitants dans un objectif d'augmentation de l'acceptabilité du logement pour demandeurs d'asile et de promotion de leur intégration. À Stockholm, par exemple, un bâtiment devrait bientôt accueillir un groupe de jeunes étudiants et demandeurs d'asile, tandis que certaines maisons de retraite utilisées pour loger de façon transitoire des

demandeurs d'asile accueillent encore leurs populations d'origine. À Berlin, un groupe de demandeurs d'asile et réfugiés LGBT partagera dès 2018 un bâtiment du quartier de Friedrichshain avec des étudiants et retraités LGBT. Des projets semblables oeuvrent à favoriser la proximité entre demandeurs d'asile et citoyens à l'échelle de l'îlot : tel est notamment le cas de la maison Pallotti de Stuttgart, qui verra le jour en 2020 et comprendra huit bâtiments pour demandeurs d'asile et réfugiés, entourés de logements sociaux et de résidences étudiantes. De ce projet, *Making Heimat* écrit :

« À Stuttgart-Birkach, où se situe l'église désaffectée de St Vinzenz Pallotti construite dans les années 1960, un quartier résidentiel mixte est actuellement en projet, qui intégrera des espaces de vie pour demandeurs d'asile et réfugiés ayant obtenu l'asile. Ce sont au total huit bâtiments qui seront érigés sur ce site de 8 500 m² : six bâtiments comprenant 64 condominiums, une structure de trois étages vouée à accueillir une crèche et la maison Pallotti à proprement parler, qui abritera 60 demandeurs d'asile, réfugiés et étudiants. [...] La maison Pallotti a pour mission de promouvoir ou d'assumer une fonction sociale dans ce quartier ». ⁵⁷

b. Un obstacle de taille : l'identification de bâtiments et terrains disponibles et propres à accueillir du logement temporaire

Trouver des terrains et bâtiments vacants...

L'identification d'espaces disponibles et utilisables constitue l'une des principales contraintes s'imposant aux villes qui souhaitent constituer une offre de logement temporaire, particulièrement lorsqu'elles doivent agir dans des délais restreints.

« Malgré l'excellent travail fourni par l'équipe d'aménagement, il a été difficile de trouver des terrains appropriés » au logement des demandeurs d'asile, rapporte Ulrich Benz, du département de l'aménagement et des normes de construction de la ville de Munich. En effet, les villes souffrent bien souvent d'une vision partielle des actifs qu'elles détiennent et de leurs caractéristiques : « la plupart des villes connaissent mal les actifs dont elles sont propriétaires », écrit ainsi Dag Detter. Certaines villes font face à des obstacles supplémentaires dans ce domaine : pour obtenir du foncier constructible, le Land de Berlin, responsable de l'achat, de la construction, de la gestion et de la fermeture des logements pour demandeurs d'asile et réfugiés, doit se soumettre à de longues et fastidieuses tractations avec les douze arrondissements de la ville. « Les négociations avec les arrondissements sont dures parce qu'ils luttent bec et ongles pour ne pas avoir à nous donner les bons sites. C'est une situation 'not in my backyard' », explique Claudia Langeheine, présidente de l'Autorité du Land de Berlin pour les affaires liées aux réfugiés (LAF).

Monika Hebbinghaus, porte-parole du LAF, se remémore le premier cycle de négociations mené avec les arrondissements dans le but d'identifier des sites où pourraient être construits ou installés des logements temporaires :

« Ils voulaient avoir l'air coopératif mais *in fine* un grand nombre des sites qu'ils nous ont proposés étaient des bâtiments inutilisables ou à la qualité douteuse, nécessitant plusieurs mois de rénovation. Certaines options avaient l'air intéressant au premier abord mais ont dû être éliminées après un examen sommaire. [...] Les arrondissements ont une bonne connaissance de leurs actifs, mais il n'y a pas de réelle transparence, et ils ont bien sûr à s'occuper de leurs propres responsabilités. À mesure que la population de Berlin croît, les arrondissements ont désespérément besoin des quelques terrains municipaux existants pour y construire de nouvelles écoles. En théorie donc, le logement des réfugiés devrait être un effort conjoint de grande ampleur et d'échelle municipale – en pratique néanmoins, il se transforme souvent en champ de priorités contradictoires ».

Le défi de la collecte d'informations sur les terrains propres à accueillir du logement temporaire de moyen terme milite donc pour un partage accru de l'information, qui pourrait passer par des bases de données contributives répertoriant l'ensemble du foncier que détiennent les municipalités. De telles bases de données gagneraient également à inclure des informations pratiques sur l'accessibilité, l'attrait commercial ou encore la proximité aux transports publics ou aux institutions de formation et d'enseignement.

Une expérimentation menée par Hambourg et HafenCity University semble offrir une piste de réponse à ce défi. En 2016, la ville hanséatique a ainsi mis à profit un outil de visualisation 3D pour consulter ses habitants, au cours d'une série de 34 ateliers citoyens, sur la présence dans leurs quartiers de sites qu'elle pourrait utiliser à des fins de logement temporaire des demandeurs d'asile. L'expérience (décrite dans l'encadré ci-contre) a conduit l'État de Hambourg à examiner 161 sites dont trois ont été retenus. Ces résultats donnent à voir le fait que la seule identification de foncier disponible ne saurait suffire : encore faut-il que les sites retenus soient conformes aux normes en vigueur, qui, au cas d'espèce, ont considérablement entravé la capacité de la ville à utiliser les terrains désignés par ses habitants.

Le projet « Finding Places », Hambourg

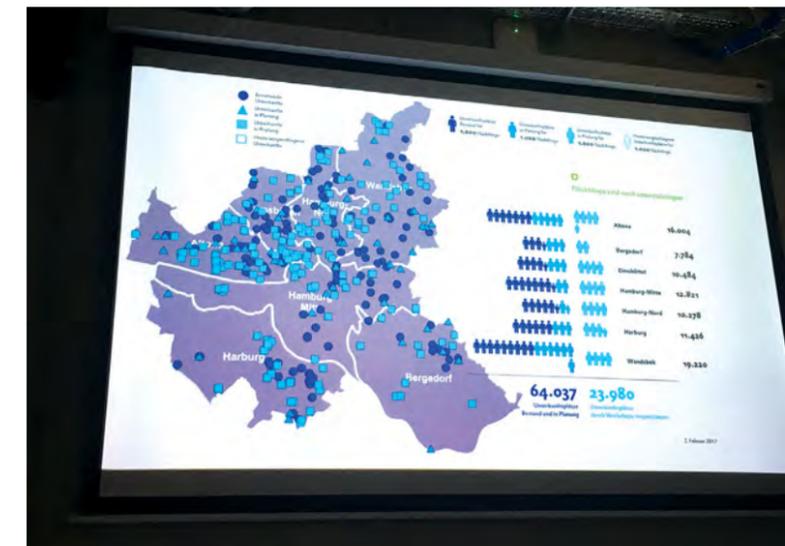
Située dans HafenCity Hambourg, vaste projet de régénération du front de mer, HafenCity Universität est une jeune université dédiée à l'urbanisme, au génie civil et à l'architecture. Elle est également le siège du CityScienceLab, initiative lancée en juin 2015 par le maire de Hambourg, Olaf Scholz, en 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 ».

Peu après sa création, le CityScienceLab entreprit d'explorer le potentiel de CityScope, nouvelle technologie mise au point par Changing Places pour résoudre des problématiques complexes de planification urbaine. Cette maquette interactive de la ville, alliant composants numériques (visualisation de données et algorithmes) et physiques (briques Lego), est un outil open source polyvalent de visualisation en 3D des territoires urbains. Le CityScienceLab avait initialement souhaité s'en servir pour préparer la reconversion du village olympique de Hambourg en zone d'innovation urbaine, mais un référendum mit 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 voulurent connaître le défi le plus urgent auquel il se trouvait alors confronté. Sans hésiter, le maire mentionna l'hébergement des demandeurs d'asile. En effet, les logements existants et planifiés de la ville pour l'accueil des nouveaux arrivants totalisaient alors 60 000 lits ; or Hambourg prévoyait de recevoir quelques 80 000 demandeurs d'asile supplémentaires au cours de l'année. Il lui manquerait donc 20 000 places. En parallèle, ces projets d'hébergement avaient déclenché des manifestations dans certains quartiers, témoignant de l'impérieux besoin de faire participer les citoyens à l'élaboration des

projets de logement temporaire. Sans plus attendre, le CityScienceLab s'attachait à définir le rôle que CityScope pourrait jouer à cet égard. C'est ainsi que naquit huit semaines plus tard « Finding Places », série de 34 ateliers qui, grâce à CityScope et à la mobilisation citoyenne, permit de recenser du foncier utilisable pour l'hébergement provisoire des réfugiés.

De mai à juillet 2016, plus de 500 citoyens se rendirent à l'université pour proposer des terrains municipaux où la ville pourrait envisager d'ériger des habitats modulables provisoires pour les réfugiés. En entrant dans les locaux du CityScienceLab, les



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

participants étaient accueillis par un plan où figuraient en bleu foncé les logements existants et planifiés 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 consacré à un arrondissement particulier, la première de ces maquettes permettait d'offrir aux visiteurs une vision globale de la géographie de l'arrondissement. Des vues aériennes et indicateurs signalant l'emplacement des



Caractéristiques d'un terrain projetées sur écran et données à voir aux participants d'un atelier « Finding Places »

logements existants leur offraient également un premier aperçu des possibilités du secteur. Après avoir sélectionné une zone spécifique au sein de l'arrondissement, les participants étaient invités à se déplacer vers une deuxième maquette 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...

Les participants avaient la possibilité de justifier leurs propositions par écrit ; leurs remarques, transmises directement à la municipalité sans traitement préalable, s'avèrent particulièrement précieuses pour la ville, qui s'engagea à étudier chaque suggestion dans un délai de deux semaines. Les réponses de Hambourg sur le potentiel de chaque emplacement furent rendues publiques et affichées sur le site du projet, donnant à voir les raisons détaillées de l'adoption ou de l'abandon de chaque proposition.

En tout, 161 sites furent proposés, pour un potentiel de 24 000 lits. La ville en présélectionna 40, dont six firent l'objet d'un processus de planification.

... remplissant les critères établis par la réglementation

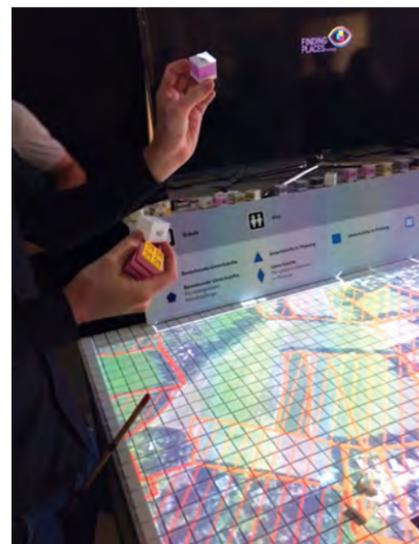
Pour autant, l'identification d'espaces disponibles et utilisables ne constitue guère qu'un premier pas : aux villes d'assurer ensuite que le terrain ou bâtiment sélectionné remplit les critères fixés par la réglementation nationale et locale. Comme le montre le faible taux de conversion du projet « Finding Places » (voir encadré ci-contre), qui vit des centaines de terrains rejetés sur un fondement juridique ou réglementaire, la simple disponibilité de foncier constructible ne saurait permettre aux villes de résoudre le défi du logement temporaire. Le choc démographique occasionné par l'arrivée de dizaines de milliers de réfugiés dans les villes européennes à partir de 2015 a apporté la preuve du caractère inadapté du cadre réglementaire existant (réglementations environnementales, protection incendie, etc.) à l'urgence d'une telle situation, conduisant certaines voix à s'élever en faveur d'un assouplissement de ces normes⁵⁸. C'est d'ailleurs la voie qu'a empruntée l'Allemagne 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'énergie.

Jan Pörksen, Secrétaire d'État à l'emploi, aux affaires sociales et à l'intégration de l'État de Hambourg, attribue la réussite du plan d'hébergement d'urgence des réfugiés de la ville, mis en oeuvre sur un territoire urbain dense et dans des échéances serrées, au fait que l'Allemagne a accepté d'assouplir les réglementations applicables :

« nous avons informé les élus fédéraux du fait 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 avions réellement besoin de nouveaux centres d'hébergement public. Ceci fait, nous avons pu construire des appartements dans des zones non résidentielles ».

Peu encline à abandonner facilement, la ville choisit ensuite « d'enfreindre certaines règles pour pouvoir agir », relate Jan Pörksen. Assumant pleinement leurs responsabilités, les décideurs publics prirent ainsi le parti de demander au niveau fédéral d'assouplir les règles en vigueur en matière de construction afin de faciliter la construction de logements pour réfugiés, un choix qui permit à la ville de construire dans des zones originellement non conçues pour accueillir des bâtiments résidentiels.

À Berlin, Monika Hebbinghaus fait le constat suivant : « l'assouplissement des réglementations à l'échelle fédérale a certainement aidé, en réduisant le temps entre le dépôt de la demande de permis et la décision finale. Nous avons pu agir sans avoir de réel plan de développement pour un terrain donné, là où nous aurions habituellement eu besoin d'un plan de construction et de développement avant de pouvoir construire des projets non-industriels ou non-commerciaux. Sans ce changement, cela n'aurait pas fonctionné. Je pense que l'assouplissement relatif des normes est une bonne idée, mais il existe bien sûr toujours des domaines qui ne souffrent pas le compromis. Vous ne pouvez pas construire sur des terrains contaminés et les règles relatives à la protection de l'environnement ne sont bien entendu pas suspendues dans ce genre de cas, donc si une certaine espèce protégée d'oiseau entame sa nidification sur votre site, vous êtes forcé d'attendre... Il y a d'autres règles que l'on ne peut assouplir, telles les règles relatives à la protection contre les incendies. Le risque d'incendie fait peser une menace importante sur tous les hébergements ; il est donc nécessaire de maintenir les standards de sécurité en vigueur dans ce domaine ».



Briques mobiles placées sur l'outil de visualisation urbaine de « Finding Places »

C. Le défi de la construction : bâtir rapidement en limitant les coûts

Typologies de logement temporaire de long et moyen termes

Une stratégie notable d'hébergement temporaire de long terme consiste à construire des bâtiments à la durée de vie limitée à 15 ou 20 ans, dédiés exclusivement au logement temporaire et non voués à une réutilisation ultérieure. Ce type d'habitat, qui peut être bâti très rapidement, prend souvent la forme de configurations hautement standardisées, difficilement adaptables aux besoins changeants des individus.

La réplique de modules préfabriqués simples et légers, toutefois, permet une grande flexibilité dans le choix de foncier. De ce fait, 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. Les villes européennes ont largement adopté ce modèle, qu'il s'agisse de Hambourg avec le site de Notkestraße (d'une durée de vie de sept ans, voir encadré

ci-contre) ou de Stockholm, qui a choisi de transformer un parking en complexe de 22 appartements pour réfugiés.

Une seconde stratégie de logement temporaire de long terme consiste à héberger les demandeurs d'asile à titre provisoire dans des structures quant à elles pérennes. Les bâtiments utilisés à cette fin sont voués à intégrer, à terme, le marché du logement régulier et donc à accueillir d'autres types de population. C'est l'ambition que poursuit le modèle de Kiel, qui cherche à limiter autant que possible la construction de structures légères tels les containers ou les modules préfabriqués, leur préférant des constructions permanentes 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. C'est là également le principe directeur du projet « Startblok Riekerhaven » d'Amsterdam, où cohabitent de jeunes réfugiés et de jeunes Néerlandais. Cette solution a l'avantage d'offrir une acceptabilité supérieure à celle de la stratégie de construction de logements à durée de

vie limitée, et de fournir des conditions de vie comparables à celle qu'offre le parc de logement existant, au bénéfice de la population dans son ensemble. Le foncier mis à disposition pour de tels projets est important et varié ; toutefois, les contraintes réglementaires sont plus fortes, allongeant potentiellement les temps de construction et augmentant le coût immédiat.

De nombreux projets relèvent de cette typologie, à Brême (voir encadré p.42) comme à Berlin, dont dix des douze arrondissements accueillent aujourd'hui des logements modulables à la durée de vie de 50 ans. Placés sous l'autorité du Land, ces logements se situent pour 51% sur des terrains lui appartenant et pour 49% sur des terrains propriété de l'entreprise immobilière berlinoise Berlinovo. Hambourg a également adopté cette stratégie avec le nouveau projet de logement de Hohensasel, dédié pour les quinze années à venir à l'hébergement des réfugiés (voir encadré p.43). Une fois cette période écoulée, le complexe accueillera du logement social pendant 30 ans, après quoi l'investisseur sera libre de louer ou vendre les appartements qui le composent. Le dialogue public autour de ce projet a duré près de 18 mois, offrant un nouvel exemple de la méthodologie de concertation citoyenne caractéristique de Hambourg.

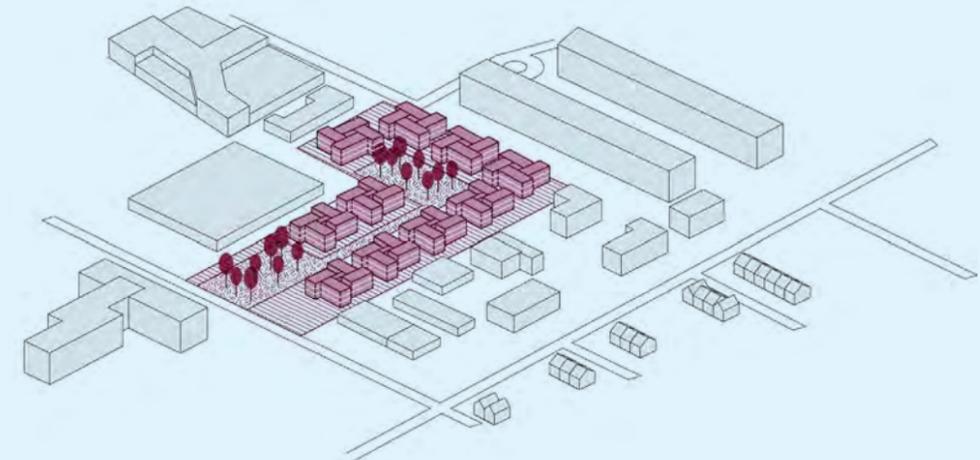
D'autres villes n'ont pour le moment pas choisi d'emprunter cette voie : à Munich, par exemple, Ulrich Benz note qu'« il n'existe à ce jour aucune stratégie » visant à transformer du logement temporaire de long terme en logement social.



Startblok Riekerhaven, Amsterdam (avec l'autorisation de Startblok Riekerhaven)



Le centre d'hébergement temporaire de Notkestraße 2, Altona, Hambourg



L'arrondissement d'Altona à Hambourg abrite un large complexe modulable, situé à Notkestraße 2, où vivent actuellement quelques 648 demandeurs d'asile, originaires en grande majorité d'Afghanistan, de Syrie, d'Irak et d'Erythrée. Construit sur un terrain de propriété fédérale, le complexe a été érigé en huit mois à peine (novembre 2015-juillet 2016). Le résultat : un groupe de neuf bâtiments de plusieurs étages, chacun divisé en quatre appartements comportant trois chambres, deux salles de bain et une cuisine. Un bâtiment dédié abrite une équipe de huit travailleurs sociaux que

complètent trois techniciens. Chaque nouvel habitant reçoit à son arrivée un livret d'instructions. Pour encourager la participation des habitants à la gestion du centre et la création d'un esprit de communauté, l'équipe organise des réunions dédiées à des questions de sécurité ou à la résolution des problèmes que rencontrent ses habitants. Bâti spécifiquement pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile, le complexe sera démantelé après sept ans d'usage.

Caractéristiques techniques

Durée de vie :

7 ans
à compter du 21 juin 2015

Coût total :

25 millions d'euros,
soit environ 35 000 € par habitant.

Parties prenantes

Construit sur un terrain appartenant au gouvernement fédéral et géré par le Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) Travaux de construction effectués par l'entreprise Ungrund Architecte : G2R Architekten, Hambourg



Projet de logement pour demandeurs d'asile avec usage différent de long terme, Brême⁵⁹

Aujourd'hui encore en phase de développement, ce projet lancé à Brême devrait aboutir à la construction de logement permanent dédié pendant ses cinq premières années d'existence à l'accueil de demandeurs d'asile. *Making Heimat* note que « le lieu est conçu comme un site structuré, intégré à son environnement par le biais d'une aire extérieure conçue avec soin. [...] Les deux bâtiments sont chacun conçus comme des bâtiments sur cour à circulation intérieure ». Le projet est représentatif d'un type de logement temporaire offrant à la fois un logement de court terme pour demandeurs d'asile et l'assurance à plus long terme du développement du parc de logement abordable de la ville.

Caractéristiques techniques

344 habitants

Réservé aux demandeurs d'asile pendant cinq ans

2 bâtiments composés d'unités modulables

Coûts de la construction :

1 400€/m²

Superficie moyenne par habitant :

10 m²

Parties prenantes

Architectes : Feldschnieders + Kister Architekten BDA
Commandé par le Sénat de Brême pour les Affaires sociales, l'enfance, l'adolescence et les femmes
Construction : Ed. Züblin AG



Projet de logement de Hohensasel, Hambourg : hébergement temporaire pour demandeurs d'asile destiné à être transformé en logement social

Actuellement en phase de programmation, le projet de Hohensasel, dont la construction devrait débuter en 2019, combine hébergement de court terme pour demandeurs d'asile et tentative de développement du parc immobilier général. Prévu pour accueillir 150 demandeurs d'asile de façon continue pendant quinze ans, ces logements de haute qualité rejoindront ensuite le parc de logement social de Hambourg pour 30 ans, après quoi l'investisseur sera libre de louer ou vendre les appartements qui le composent. Le financement de ce projet provient de sources privées. Son objectif à échéance courte est d'assurer une distribution équilibrée des demandeurs d'asile dans les différents arrondissements de Hambourg. Dans sa fonction de logement pour demandeurs d'asile, le complexe sera équipé de pièces communes et de bureaux dédiés à une équipe de travailleurs sociaux.

Caractéristiques techniques

12 maisons à étage unique

Habitants :

150 demandeurs d'asile pendant la première phase du projet

Appartements comprenant une salle de bain et une cuisine privées

Crèche et services sociaux sur site

Parties prenantes

Architecte : G2R Architekten
Commandé par *Fördern und Wohnen*

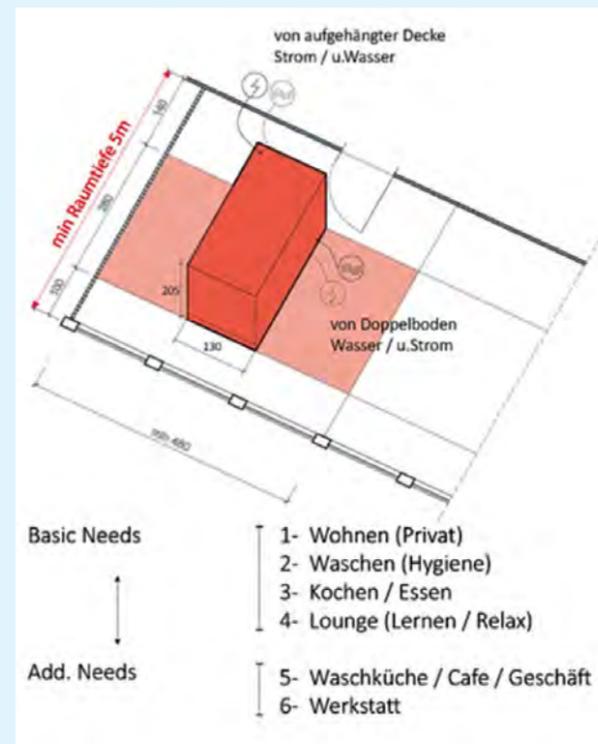
Inventer de nouveaux procédés constructifs

Les objectifs conjoints de construction rapide et peu coûteuse d'une part et d'offre de logement temporaire de long terme d'autre part ont incité certains acteurs urbains à explorer de potentiels nouveaux procédés constructifs. Pour le moment, cependant, ces réflexions semblent encore embryonnaires et les innovations actuelles concernent davantage le design, particulièrement lorsqu'il s'agit de promouvoir des usages futurs par d'autres types de population. En d'autres termes, la crise des réfugiés et la course folle qui s'ensuit pour offrir aux nouveaux arrivants un logement temporaire ont davantage inspiré de nouveaux concepts de design ainsi que d'ingénieux usages d'actifs non résidentiels (bâtiments de bureaux ou même barges de transport de marchandises), plutôt que de nouvelles méthodes de construction à proprement parler. À Brême, un projet de logement offre un exemple d'innovation de ce type, qui verrait des containers pour demandeurs d'asile «*suppléés de façon structurelle par un second toit servant de protection contre les intempéries et la chaleur, avec des passerelles au premier étage pour ouvrir l'accès*», utilisant «*une sorte de principe mixte comprenant du préfabriqué et du sur-mesure, des modules de containers standardisés et des configurations constructives individualisées*»⁶⁰ Ailleurs, à Ostfildern, un projet de logement mixte accueillant à la fois sans-abris et nouveaux arrivants ayant reçu l'asile est équipé de panneaux solaires⁶¹. La créativité et les innovations nées du défi du logement temporaire se manifestent par la multiplication du nombre de projets explorant le potentiel résidentiel d'espaces traditionnellement dévolus à d'autres usages : que l'on pense seulement à l'usage que fait Dantebad de l'espace disponible au-dessus des parkings municipaux de Munich (voir encadré ci-dessous, p. 60). Représentatif de cette tendance, Jörg Friedrichs note que «*de nombreuses villes allemandes comptent des bâtiments des années 1950 et 1960 aux toits plats. Ils abritent souvent des bars à la mode, alors pourquoi ne pas en faire des espaces de vie innovants ?*»⁶². Les modules en bois novateurs de l'agence d'architectes autrichienne the next ENTERprise, installés dans un ancien immeuble de bureaux, fournissent un exemple supplémentaire d'une solution ingénieuse visant à tirer parti des ressources existantes pour offrir du logement à bas coût et à assemblage rapide, incorporant de façon accessoire un volet innovation sociale en mêlant étudiants et demandeurs d'asile (voir encadré ci-contre).



«Un/common space, un/defined living», Vienne

En 2016, Elke Delugan-Meissl, commissaire du pavillon autrichien à la Biennale d'architecture de Venise «*Places for People*», a invité trois agences d'architectes autrichiennes à lui soumettre des propositions de transformation de bâtiments vacants en logement pour demandeurs d'asile. Parmi elles, l'agence viennoise the next ENTERprise, qui fit de l'ancien siège de Siemens dans la capitale autrichienne un site de logement temporaire pour demandeurs d'asile et étudiants. Le projet tire parti des possibilités ouvertes par l'adoption par le conseil municipal viennois d'une série de dérogations réglementaires visant à faciliter la création de logement temporaire dans le sillage de la crise migratoire de 2015. La ville a activement promu l'utilisation, à cette fin, de ses 10% d'espaces de bureaux inoccupés.



C'est dans ce contexte que the next ENTERprise s'est attelée à transformer une superficie de 3 480 m² d'espaces de bureaux répartis sur deux étages en site de logement pour demandeurs d'asile. Constatant que ces bureaux n'étaient pas équipés de cuisines ni de salles de bain et se prêtaient mal à un usage résidentiel, l'agence a choisi d'y installer des unités modulables et mobiles de 2,6m sur 1,4m, incluant chacune un lit et une table pliants ainsi que des portes que l'utilisateur peut fermer pour s'isoler. Ces unités sont autosuffisantes et peuvent être démontées par leurs usagers ou adaptées à la taille de la pièce dans laquelle elles sont assemblées. Douze unités de ce type ont été installées, sans que la topographie originelle du lieu soit jamais altérée. L'agence s'est alliée à l'organisation non-gouvernementale Caritas Vienne pour lancer le projet «*HAWI Room-in-room*», qui vit les modules accueillir 45 jeunes réfugiés ou mineurs réfugiés nonaccompagnés et 95 étudiants autrichiens âgés de 18 à 24 ans.

Les architectes ont prêté une attention particulière à la connexion du site à l'espace public environnant, créant une ouverture pour faciliter l'accès au site et encourager les interactions sans pour autant prescrire d'usage spécifique, et installant une allée en bois conçue comme une liaison entre l'ancien site Siemens et l'espace qui l'entoure. Le projet s'est attaché à «*éviter le piège sournois de l'opposition répandue mais injustifiée entre réalisations esthétiques d'une part et bâtiment fondé sur un besoin social d'autre part*», explique Marie-Therese Harnoncourt-Fuchs, associée fondatrice de the next ENTERprise. Les architectes ont porté cette démarche à son terme logique, se saisissant de ce projet pour repenser le logement temporaire pour tous : «*l'utilisation d'un tel espace est une façon de créer du logement relativement abordable non seulement pour les réfugiés mais aussi pour un spectre plus large de personnes qui pourraient également y habiter pour un coût limité*», note encore Marie-Therese Harnoncourt-Fuchs⁶³. Et de résumer ainsi l'essence du projet : «*un bâtiment urbain hybride avec un champ d'action étendu pour ses usagers, à l'intérieur comme à l'extérieur ; un espace de vie de long terme au coût faible*»⁶⁴.

Caractéristiques techniques⁶⁵

Durée du projet : **trois ans**

2016-2019

Coût du projet rapporté à l'utilisateur individuel :

50€

Superficie moyenne par habitant :

12 m²

140 habitants

Parties prenantes

Architectes : the next ENTERprise, Vienne

Commandé par : «*Places for People*», pavillon autrichien de la Biennale d'architecture de Venise de 2016 (commissaire : Elke Delugan-Meissl)

Construction : Siemens Building Management & Services GmbH ; Liebbau Weiz GmbH & Co. KG.



d. Comment rendre le logement temporaire tolérable



« Selbstbauprojekt » (projet d'auto-construction) de l'agence Reiter Architekten (avec l'autorisation d'Olaf Reiter)

Impliquer une variété d'acteurs

L'impératif de logement des demandeurs d'asile nouvellement arrivés et la nécessité d'œuvrer dans le même temps à résorber la pénurie de logement abordable ont incité les villes à travailler main dans la main avec d'autres acteurs urbains de diverses natures. Ainsi Hambourg a-t-elle collaboré avec des investisseurs privés pour construire une offre durable de logement, utilisée pour l'heure pour loger des demandeurs d'asile mais vouée à intégrer, à terme, le parc de logement privé. Une dynamique semblable est à l'œuvre dans la sphère de l'architecture, dont les praticiens s'adjoignent l'aide de psychologues et de sociologues pour formuler de meilleures propositions de logement temporaire, soulignant la nécessité de recueillir l'avis des usagers, premiers concernés : « nous gagnerions à impliquer des psychologues, qui pourraient demander aux réfugiés les solutions qu'ils ont préférées, les insuffisances à pallier, les aspects les plus réussis », suggère l'architecte munichoise Julia Hinderink.

Innover dans le design intérieur du logement temporaire

La réflexion collective autour de l'offre de logement temporaire s'est largement concentrée sur les moyens d'accroître la flexibilité des espaces intérieurs en vue d'adapter ce logement aux différentes typologies de demandeurs d'asile (hommes célibataires, femmes accompagnées d'enfants, familles nombreuses, mineurs non-accompagnés) et d'assurer la possibilité d'un usage ultérieur par d'autres types de population. **À cet égard, la crise migratoire qu'ont traversée les villes européennes à partir de 2015 peut être vue, sinon comme l'événement moteur d'un intérêt renouvelé pour le design modulable ou réversible, du moins comme une occasion largement reconnue d'expérimenter de nouvelles solutions de design intérieur.**

À Helsinki, l'architecte Mario Steinberg évoque ainsi un concept de design qui « créerait un espace flexible au sein d'appartements standardisés. La plupart du temps, l'espace additionnel se présenterait uniquement sous la forme d'une pièce supplémentaire. Mais lorsqu'un pic migratoire survient, le gouvernement peut demander aux résidents d'utiliser les cloisons préinstallées pour diviser provisoirement leur logement en deux. En échange d'habiter une seule moitié de leur logement, les occupants se verraient appliquer une remise de 25% sur leur loyer »⁶⁶. À Dresde, l'architecte Olaf Reiter et son associé Markus Weber (Reiter Architekten) ont imaginé un bâtiment dont les architectes ne fourniraient que le squelette (structure en béton, escalier central, ascenseurs, connexion aux réseaux d'eau et d'électricité) et où chaque unité serait construite par ses propres habitants. Le projet s'adresse spécifiquement aux réfugiés et autres populations aux revenus faibles et pourrait accueillir une centaine de personnes : « cela pourrait être à 50% des réfugiés, à 30% des bénéficiaires de logement social ou sans-emploi, et à 20% d'autres personnes. L'idée est qu'il ne s'agit pas d'un projet pour les réfugiés mais pour la société dans son ensemble, ce qui en fait un projet difficilement rejetable », explique Olaf Reiter. Après plusieurs années, le bâtiment pérenne pourrait intégrer le parc de logement social de la ville. Les porteurs de projet ont d'ores et déjà obtenu un terrain concédé à titre gracieux par la municipalité pour une durée de 99 ans, situé dans le quartier résidentiel de Löbtau à Dresde.

De nombreux projets appliquent ainsi des concepts modulables au logement de long terme pour agir sur la taille des unités de logement ; d'autres ajoutent à leur cahier des charges un objectif d'intégration sociale, lançant des projets d'auto-construction visant à faciliter l'intégration des réfugiés et l'appropriation par ces derniers de leur nouvel habitat.

Le logement temporaire et collectif peut-il être un « chez soi » ?

La question de la qualité de vie se pose avec acuité lorsqu'il s'agit du logement temporaire, où les demandeurs d'asile sont parfois appelés à séjourner pendant plusieurs années. Irit Katz décrit la nécessité de parvenir à donner aux populations déplacées un sentiment d'appartenance et de leur permettre d'imprimer leur marque sur leur nouveau logement d'une part, et l'incapacité structurelle du logement d'urgence à offrir cette sensation de « chez soi » d'autre part :

« Le besoin humain de demeurer quelque part implique de se sentir 'à la maison' dans son lieu de résidence, même pour une courte période, de trouver un endroit qui nous appartienne et dans lequel on puisse avoir le sentiment d'être chez soi. Ce sentiment est fracturé par le déplacement. Il l'est tout d'abord par la nécessité urgente de quitter sa maison et sa patrie avec la crainte que ce qu'on laisse derrière soi soit transformé pour toujours. Il est à nouveau mis à mal par l'incertitude des abris temporaires en cours de route. Dans ce type de situations troublées, le concept d'abri est souvent réduit à ses fonctions les plus élémentaires de protection physique alors que ses rôles plus complexes de sécurité et d'appartenance sont mis en suspens. [...]

En outre, même si ces abris sont utiles pour protéger les personnes déplacées du soleil et de la pluie, et qu'ils fournissent un minimum d'intimité, ils créent des espaces impersonnels faciles à construire, à gérer et plus tard à effacer, mais difficiles à adapter de manière à donner à leurs habitants un sentiment d'appartenance ».

L'on ne peut pas en dire autant du logement temporaire, où nombre de demandeurs d'asile passeront plus de 18 mois et parfois quatre ou cinq ans ; le séjour en hébergement temporaire peut parfois s'avérer aussi long que celui qu'un non-réfugié habitant une grande ville européenne effectuerait dans un appartement en location ! Si les demandeurs d'asile sont censés quitter le logement temporaire après l'obtention du statut de réfugié, la réalité est bien différente : beaucoup se voient contraints d'y demeurer en raison de la congestion dont souffre le marché du logement abordable et de la rareté des options qui s'offrent à eux dans les villes. De cet engorgement du marché du logement et de l'exemple particulier des villes allemandes, Karin Lorenz-Hennig écrit :

« Toutes les municipalités ont évoqué des problèmes à loger ceux que l'on a autorisés à rester. Souvent, il n'y avait pas suffisamment d'appartements remplissant les critères de logement subventionné pour bénéficiaires des allocations chômage. Les municipalités dont le marché du logement est tendu ont rencontré des difficultés particulières pour

loger les réfugiés. Pour cette raison, des personnes 'mal placées' (qui auraient dû être transférées vers des logements privés subventionnés) ont été admises dans des logements collectifs car les personnes ayant reçu l'asile ou le droit de séjour ne parvenaient pas à trouver d'appartements sur le marché du logement. À la parution de cette étude, la transition vers le marché régulier du logement était encore largement à venir »⁶⁷.

Le qualificatif de temporaire devient contestable dans des cas comme ceux-ci, et le sujet de la qualité de vie s'en trouve soulevé : lorsqu'il est possible qu'une personne passe près de la moitié d'une décennie dans un appartement ou une pièce donnée, les villes peuvent-elles se permettre de continuer d'offrir un logement théoriquement adapté à un séjour de six mois ? Comment peuvent-elles proposer un logement temporaire confortable et digne, ouvrant des perspectives d'intégration au quartier dans lequel il se situe ? Comment ceux qui conçoivent, construisent et exploitent le logement temporaire peuvent-ils adopter une approche plus soucieuse des usagers ?

Essentielle à leur bien-être physique et psychique, l'intimité figure parmi les préoccupations premières des demandeurs d'asile nouvellement arrivés et doit donc informer la conception des solutions de logement temporaire. Le logement est le seul espace qui sanctifie la vie privée de l'individu, et si certaines pièces, telles les cuisines, peuvent aisément être mises en commun, tel n'est pas le cas d'autres espaces comme les chambres à coucher ou les salles de bain, qui sont, par nature, des espaces intimes au partage.

Julia Hinderink, architecte et commissaire de l'exposition *Flucht nach Vorne*, insiste sur l'importance de l'intimité pour la santé psychologique et appelle à la préservation de l'intimité des demandeurs d'asile par le biais de solutions architecturales :

« Prenez votre propre exemple. Si vous allez dans une ville où vous ne connaissez rien ni personne et dont vous ne maîtrisez pas la langue, vous serez peut-être heureux de vous promener à travers la ville, de faire les marchés, mais après cela vous éprouverez le besoin de vous reposer pour mettre votre expérience en perspective. Votre chambre d'hôtel, même petite, est très importante pour faire ce travail de traitement de l'expérience et être capable de faire confiance à vos émotions et de recouvrer des forces. Elle n'a pas besoin d'être spacieuse. Il faut seulement que vous puissiez vous retirer dans un espace où vous vous sentez en sécurité, et si cet espace a une façade en verre et que vous êtes une femme afghane, vous ne vous y sentirez probablement pas en sécurité ».

L'intimité apparaît d'autant plus critique que ces logements contraignent différents types de population à une cohabitation non choisie productrice de risques significatifs. C'est notamment le cas des femmes logées dans des environnements à majorité masculine ou encore des demandeurs d'asile LGBT. Les mécanismes aptes à créer de l'intimité, tels les chambres individuelles ou les serrures, sont souvent également des vecteurs de sécurité personnelle. Pour autant, l'impératif d'intimité ne prescrit pas une forme particulière de logement, tout comme il ne proscrit pas l'innovation, comme le montre



Intérieur d'une chambre pour deux personnes dans le centre de logement pour demandeurs d'asile de Notkestraße, Altona (Hambourg)

le projet porté par l'agence d'architectes autrichienne the next ENTERprise à Vienne en coopération avec Caritas, « *HAWI – Experimental living* » (voir encadré p. 44), qui a fourni à de jeunes réfugiés et étudiants les composantes nécessaires pour assembler des modules « *room-in-room* » incorporant des cloisons.

Le domicile constitue en outre, avec le véhicule individuel et parfois l'espace de travail, l'un des rares espaces que l'usage peut modifier en fonction de ses préférences esthétiques. Être capable d'adapter le lieu que l'on habite pour en retirer un sentiment de familiarité et de sécurité est un facteur non négligeable de qualité de vie. Ce constat forme le point de départ du projet Bellevue di Monaco

(voir encadré ci-contre), où des demandeurs d'asile ont pris part à la rénovation d'appartements qu'ils habitent aujourd'hui.

Pour autant, la nature intrinsèquement extraordinaire du logement temporaire exclut toute possibilité de s'y sentir entièrement chez soi. Des facteurs tels que la présence sur site d'assistants sociaux ou de personnel de sécurité sont, sinon nécessaires, du moins utiles à ses habitants et à leurs besoins particuliers. Cependant, des innovations en matière de design et des ajustements peu coûteux peuvent accroître la qualité de vie de ce logement extraordinaire en offrant aux demandeurs d'asile davantage d'intimité et la possibilité de modifier, dans une certaine mesure, leur lieu de vie.



Bellevue di Monaco, projet de logement pour réfugiés et centre culturel, Munich

Bellevue di Monaco est le nom du collectif qui se cache derrière le projet de transformation de trois immeubles du centre de Munich en logements pour réfugiés et centre culturel sur le thème des migrations et de la ville. Vacants depuis plusieurs années, ces bâtiments de propriété municipale étaient voués à être démolis lorsqu'un groupe d'activistes bénéficiant d'un large soutien populaire lança une opération visant à les réhabiliter. En 2016 naquit ainsi l'initiative Bauhütte, qui recruta plusieurs artisans allemands et réfugiés pour leur confier la rénovation d'appartements destinés à accueillir ces mêmes réfugiés. Ces derniers virent également leur participation à ces travaux reconnue sous la forme d'un certificat d'apprentissage. La rénovation s'acheva en juin 2017. Chacun des six étages de l'appartement sis au 6, Müllerstraße, compte aujourd'hui deux appartements

abritant chacun deux jeunes réfugiés. Le bâtiment situé au 4, Müllerstraße accueille quant à lui des femmes réfugiées avec enfants, tandis qu'au numéro 2 de la même rue un centre culturel propose cours d'allemand, concerts, débats et conférences sur le sujet des migrations et des villes.

« 'Bellevue di Monaco' est conçu pour un usage public, que son emplacement dans la ville favorise. Les débats autour de la migration et de l'intégration sont encouragés et de nouvelles idées y sont expérimentées à petite échelle »,

écrit Sophie Wolfrum dans *Making Heimat*.⁶⁸

Caractéristiques techniques

Durée de vie des unités de logement : Superficie moyenne par habitant :

40 ans

26 m²

40 à 45 habitants (réfugiés ayant obtenu l'asile)

Coût total du projet :

830€/m²

Parties prenantes

Architectes : Hirner and Riehl Architekten und Stadtplaner BDA, Munich

Commandé par Bellevue di Monaco

Construction : Michael Renner, Bauunternehmung GmbH, Rebel & Sohn GmbH Malewerkstätte, Anton Ostler GmbH & Co. KG, Dachs GmbH, Munich



Comment les villes se sont-elles efforcées d'accroître l'acceptabilité de leurs projets de logement temporaire ?

Le défi de l'acceptabilité peut considérablement entraver les efforts d'une ville cherchant à déployer une offre de logement temporaire pour demandeurs d'asile. Des problèmes d'acceptabilité peuvent survenir lorsque les citoyens ont la perception de devoir sacrifier des ressources qui leur sont dues ou auxquelles ils avaient auparavant droit, au bénéfice des demandeurs d'asile, ou lorsque des habitants sont favorables à l'accueil des demandeurs d'asile de manière générale mais réticents à les voir s'installer dans leur propre quartier de résidence. Johan Klint (Intro Stockholm) décrit les réactions « NIMBY » (« Not In My Backyard ») soulevées par le logement des réfugiés ayant récemment reçu l'asile, qui incombe à la municipalité de Stockholm : « tout le monde voit qu'il existe un besoin de logement et que nous devons offrir un hébergement de qualité si nous souhaitons que les nouveaux arrivants puissent s'intégrer et recevoir rapidement une formation. Tout le monde appelle cela de ses vœux, mais personne n'en veut près de chez soi ». Berlin a elle aussi fait l'expérience de ce type de réaction lorsqu'elle a tenté d'ériger du logement temporaire sur le bien-aimé Tempelhofer Feld (voir encadré p. 23).

Monika Hebbinghaus se remémore cet épisode :

« Il y a eu une controverse importante parce que le Feld a plus ou moins été déclaré sacré par le biais d'une pétition publique et ne peut donc plus être touché. C'est une contradiction que l'on rencontre occasionnellement à Berlin : les personnes qui militent en faveur du logement abordable ou contre la gentrification et qui s'accordent à dire que la ville doit loger les nouveaux arrivants sont également les premières à s'élever contre l'utilisation de l'ancien aérodrome car, comme le formula une figure politique locale – 'la petite Susie doit pouvoir continuer de faire du cerf-volant sur le Feld' ».

Le chercheur Toby Parsloe déconseille le déploiement de logement pour demandeurs d'asile sur ce site hautement symbolique : « Dans une ville aux prises avec une crise immobilière, le besoin de logement abordable demeure un sujet hautement contentieux. La construction du camp [de Tempelhofer Feld] porterait inévitablement la question des réfugiés

Tempelhofer Feld - par Robert Aehnelt CC BY-SA 3.0 via Wikimedia Commons

au cœur d'intenses débats en cours sur l'espace public et le logement. Placer les réfugiés au cœur de ce débat rend l'acceptation par la population d'accueil d'autant plus complexe et difficile. De tels sites déjà très politisés et contestés ne sont clairement pas les meilleurs candidats pour recevoir du logement pour réfugiés »⁶⁹.

À Stockholm, Johan Klint attribue l'accueil parfois tiède réservé aux nouveaux arrivants aux fortes tensions que subit le marché du logement. Ann-Margarethe Livh, maire adjointe de Stockholm en charge du logement et de la démocratie, souligne l'erreur de ce raisonnement : les nouveaux arrivants sont délibérément logés dans des hébergements spécifiques et tenus à l'écart de la filière générale de logement afin d'éviter une situation dont la maire adjointe pense qu'elle risquerait de créer des tensions sociales fortes. Certains propriétaires stockholmlois endettés à hauteur de plusieurs millions de couronnes suédoises rechignent à accepter le risque d'une perte de valeur de leur investissement qui pourrait causer l'hébergement, même temporaire, de demandeurs d'asile à proximité de leur bien.

Hambourg a elle aussi fait face à des difficultés d'acceptation après qu'elle a décidé de construire des logements pour 3 000 à 4 000 personnes dans chacun de ses arrondissements. Ces chiffres, s'ils soulèvent la question d'une possible ségrégation urbaine, semblaient nécessaires à l'heure où l'on ignorait encore que le flux des arrivants s'essoufflerait bientôt. Cette décision a pourtant déclenché d'importantes protestations dans plusieurs quartiers privilégiés, dont les habitants ont demandé à la ville de plafonner la capacité des logements pour demandeurs d'asile et de garantir une distance minimale d'un kilomètre entre chacun des sites retenus. Hambourg et ses citoyens parvinrent *in fine* à atteindre un compromis, la ville promettant de construire des logements de taille plus limitée tout en menant à bien son projet initial. Aujourd'hui, les abris de la ville peuvent accueillir 300 personnes en moyenne, et le plus important d'entre eux, qui peut en héberger 900, devrait fermer ses portes d'ici la fin de l'année. De façon comparable, Hambourg

est parvenue à éviter un référendum populaire sur la question des réfugiés en signant un accord avec le réseau d'ONG « Hambourg pour une bonne intégration » (*Hamburg für Gute Integration*), fixant une clé de distribution des logements pour demandeurs d'asile fondée sur des critères démographiques et de superficie. Cette clé, qui prend également en compte le maillage d'infrastructures sociales et de transport, s'appliquera à tout futur projet de logement pour demandeurs d'asile. Hambourg a toujours compris 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. En 2015 et 2016, l'accélération des flux migratoires a incité l'administration à commencer d'apporter un soutien formel aux petits groupes de bénévoles d'ores et déjà impliqués dans l'aide aux demandeurs d'asile. Cette coordination avec la société civile s'est avérée cruciale

dans la réponse qu'a apportée Hambourg à la crise migratoire, 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. 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.

À plus petite échelle, l'arrondissement d'Altona a déployé des efforts similaires pour assurer la consultation de ses habitants sur ses projets et leur assentiment. Pour garantir l'intégration des nouveaux arrivants à leur quartier d'accueil, l'administration locale s'est efforcée d'informer les habitants de tout nouveau projet de logement temporaire par le biais de réunions d'information où étaient présentés les plans et images des futurs bâtiments. L'administration a convié des représentants de communautés religieuses, d'écoles et d'associations sportives à assister à ces réunions, permettant aux participants d'exprimer leurs préoccupations et d'échanger conseils et bonnes pratiques. 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, avant de souligner la nécessité d'entretenir les mécanismes de coopération et d'échange d'information qui relient les organismes municipaux chargés d'assurer 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 ».

En définitive, rendre le logement temporaire tolérable implique de le rendre acceptable non seulement pour ses habitants mais aussi pour leurs voisins, notamment dans des villes marquées par des systèmes de logement retardant souvent l'arrivée des réfugiés sur le marché immobilier. Ces derniers disposent souvent de ressources financières insuffisantes et doivent faire face à la réticence de certains propriétaires, peu enclins à leur louer un logement. De fait, de nombreuses familles réfugiées ne voient aujourd'hui pas d'issue à leur séjour en logement temporaire. C'est le cas d'une famille de réfugiés résidant actuellement dans le complexe de logement de Breitscheidstraße à Stuttgart. Depuis un an, les trois membres de cette famille indienne ayant obtenu l'asile ne parviennent pas à quitter le complexe, faute de ressources financières. Ils se partagent une chambre de 11m² dans un bâtiment de deux étages, dont chacun compte 15 appartements ainsi qu'une cuisine, une salle de bain et des toilettes partagées. Ayse Özbabacan, chargée de mission au sein du département d'intégration de la ville de Stuttgart, analyse la situation de la façon suivante : « Stuttgart accueille actuellement 8 000 réfugiés. Nous avons également un marché du logement assez tendu, ce qui signifie que si en droit les gens devraient pouvoir accéder à leur propre appartement après 18 mois ou 2 ans, les réfugiés arrivés en 2015 sont déjà là depuis deux ans et pourraient bien rester dans ces logements provisoires encore deux à trois ans ». Dans ce contexte, une médiation soutenue est requise avec les habitants, dont certains pourraient réagir négativement à l'idée que les logements pour demandeurs d'asile qu'ils croyaient temporaires demeurent en opération pendant plusieurs années.

Complexe de logement temporaire de long terme de Breitscheidstraße, Stuttgart



Quand la crise des réfugiés conduit à repenser le logement

a. La crise des réfugiés a mis en évidence la crise du logement qui affecte les villes européennes

Quand un choc démographique ravive le débat sur la pénurie de logement abordable en milieu urbain

À l'heure où des milliers de réfugiés doivent faire leur entrée sur le marché régulier du logement, les villes européennes sont nombreuses à se pencher avec une attention renouvelée sur leur pénurie de logement abordable. **Alors que d'innombrables réfugiés se retrouvent immobilisés dans un système de logement temporaire engorgé en raison du manque de logement abordable disponible, la crise migratoire de 2015 a indéniablement contribué à ramener le sujet du logement abordable sous les projecteurs, offrant peut-être une nouvelle opportunité d'accélérer la recherche de solutions rapides et concrètes.** À Munich, ville la plus chère d'Allemagne sur le plan immobilier, la crise des réfugiés a incité la municipalité à réfléchir avec urgence à la question du logement abordable : « *il y a aujourd'hui une tendance dans l'administration consistant à se concentrer encore plus sur la question du logement abordable* », note Sophie Wolfrum. « *C'était un problème dont tout le monde avait conscience, mais maintenant c'est au sommet des priorités de la ville* ». Julia Hinderink confirme : « *La ville [de Munich] s'inquiète du problème du logement abordable. Le 'Plantreiff' du département de l'aménagement urbain et des règles de construction organise chaque année une exposition à l'hôtel de ville, et l'édition la plus récente, 'mehr wohnen', traitait du logement social. Ils ont été très transparents sur le manque de logement abordable ici. C'est pour ça qu'ils sont très rapidement passés d'une réflexion sur le temporaire à un débat sur le logement permanent et pas seulement*

pour les réfugiés mais pour tous les habitants. En quelques semaines à peine, avant que le premier symposium ait lieu, il est apparu très clairement que nous ne pouvions nous contenter de parler de logement pour migrants sous peine de tomber dans un piège explosif.

La pénurie de logement abordable est un phénomène commun à l'échelle globale – sa manifestation première est l'emprise croissante du logement sur les dépenses moyennes des ménages urbains : en 2015, 3,3% des habitants de l'Union européenne faisaient partie d'un ménage allouant plus de 40% de ses revenus à son hébergement⁷⁰ ; en Allemagne, ce chiffre s'élève à 15,6%. Mais la montée en flèche des moyennes nationales reflète avant tout une détérioration aiguë de la situation des villes en matière de logement abordable. Dans de plus petites communes comme à la campagne, où les opportunités d'emploi sont plus rares, le problème est moindre et de nombreux logements demeurent inoccupés (à l'est de l'Allemagne, un million de logements est actuellement vide⁷¹ ; en Suède, si le temps d'attente pour obtenir un logement public peut atteindre les 15 ans à Stockholm, il est considérablement moins élevé dans la municipalité septentrionale de Kiruna). Ces dynamiques sont étroitement liées au marché de l'emploi : à l'instar d'une majorité d'Allemands et de Suédois, les réfugiés semblent préférer une grande ville offrant pléthore de perspectives d'emploi à une petite commune en offrant peu mais forte d'un important parc de logement abordable.

À cet égard, Sophie Wolfrum écrit :

« **Lorsqu'ils reçoivent l'asile, les réfugiés peuvent s'installer là où ils le souhaitent. Ils peuvent aller à Stuttgart s'ils y ont de la famille ou encore à Hambourg ; certains iront peut-être à Munich dans l'espoir d'y trouver un emploi. Ils n'iront vraisemblablement pas dans les régions les plus défavorisées d'Allemagne, où l'on trouve pourtant beaucoup de logements disponibles, comme l'est de l'Allemagne où le parc de logement actuellement inoccupé est très important** ».

L'attractivité des villes contribue à l'accélération de leur croissance démographique qui, à son tour, accroît la demande de logement dans ces villes denses et bâties où l'offre de logement est d'ores et déjà stagnante ou en déclin. Les chiffres appuient ce constat : Munich croît de 25 000 habitants par an depuis plusieurs années et estime qu'il lui faudra construire 55 000 appartements pour absorber les 200 000 personnes arrivées entre 2011 et 2016 ; le taux de vacance des logements y avoisine aujourd'hui les 0%⁷². Berlin fait les frais d'une croissance démographique semblable, avec 40 000 arrivées par an sans compter les réfugiés, et de sa conséquence, la forte hausse des prix des loyers : « *entre 2012 et 2015, le loyer médian demandé par mètre carré a augmenté de 19,9%. Ceci représente la plus forte augmentation des 29 villes figurant dans ce rapport, devant Augsburg (+17,1%) et Brunswick (+15,5%). Berlin se range aujourd'hui à la 10^e place parmi les 29 villes étudiées. Le loyer médian demandé en 2015 s'élevait à 8,99€/m². Le taux de vacance dans les immeubles résidentiels est aussi en chute constante, passant de 3,3% en 2009 à tout juste 1,5% en 2014* », note CBRE dans un rapport⁷³.

Pour bon nombre d'observateurs, les facteurs explicatifs premiers de la pénurie de logement abordable dans les villes européennes sont l'insuffisante construction de logement et l'écart entre vitesse de croissance démographique et vitesse de construction. « *Si vous comparez la situation actuelle avec celle d'il y a deux ans, nous construisons aujourd'hui deux ou trois fois plus de logement qu'alors. Mais nous avons une pénurie très importante de logements et d'appartements, alors cela prend beaucoup de temps* », explique la maire adjointe de Stockholm en charge du logement et de la démocratie, Ann-Margarethe Livh. À Hambourg, où le marché du logement était déjà en proie à une tension considérable avant l'arrivée des réfugiés à partir de 2015, aucun nouveau logement social n'avait été construit durant les années précédant la crise. À Stockholm également, la construction avait presque cessé depuis vingt ans, en raison de ce que la Banque centrale suédoise décrit comme « *des prix du foncier et des coûts de construction élevés, des processus exigeants en matières de terrains et d'aménagement, le monopole des municipalités sur l'aménagement, une insuffisante mise en concurrence dans le secteur de la construction ou du génie civil, la régulation existante du marché locatif et la législation en vigueur qui fait peser des contraintes fortes en matière de qualité du logement bâti* »⁷⁴. En découle une réduction du parc de logement dans les quartiers les plus prisés de Stockholm, où le temps d'attente avant l'obtention d'un appartement excède parfois la décennie. En 1960, 100 000 des 800 000 habitants de la ville étaient inscrits sur la liste d'attente municipale, pilier de la politique stockholmoise de logement public. Aujourd'hui, plus d'un demi-million des 935 000 habitants de la capitale figurent sur cette liste. Dans le même temps, un appartement de 60m² au centre de Stockholm peut coûter à son acquéreur 4 à 5 millions de couronnes suédoises (soit environ 400 000 à 500 000 €), tandis que les logements les plus chers de la ville avoisinent souvent le million d'euros. La hausse des prix, l'insuffisante

construction, et la pénurie de logement abordable qui en découle sont sources de fortes tensions sur le marché du logement, ce qui pourrait causer, selon Ann-Margarethe Livh, une ségrégation sociale accrue dans la capitale suédoise.

D'autres attribuent la tension croissante des marchés immobiliers urbains à la préférence accordée à la construction de logements de haute qualité aux prix élevés au détriment du logement abordable. Ainsi, s'il y a bien une pénurie de logement à Dresde selon l'activiste Maxie Fischer, elle ne concerne pas les ménages les plus favorisés de cette ville : « *la ville construit beaucoup d'appartements, mais ce sont tous des appartements à un million d'euros, il n'y a pas de logements sociaux, qu'ils n'ont pas construits en quantité suffisante. [...] Il y avait déjà trop peu de logement abordable avant l'arrivée des réfugiés, mais maintenant la situation est terrible. [...] La ville ne construit pas suffisamment de logement temporaire propre à accueillir d'autres types de populations plus tard et à contribuer ainsi à la résolution du problème du logement abordable* ». Des investisseurs privés construisent aujourd'hui de nouveaux logements pour répondre à une hausse de la demande, née de la croissance démographique de la ville ; ces appartements ne sont néanmoins pas toujours à la portée des ménages aux revenus les plus faibles et tirent par ailleurs les loyers moyens vers le haut. En 2006, dans une démarche controversée surnommée le « *Dresdner Coup* », la ville de Dresde a vendu l'ensemble de ses 48 000 logements municipaux (jusqu'alors propriété du WOBA et maintenant du GAGFAH) au fonds de pension américain Fortress. La municipalité a ainsi pu éponger sa dette et investir l'excédent de budget dans la rénovation de sites culturels, la construction de crèches et la rénovation et la construction d'écoles. Cette vente, soutenue par le FDP, parti majoritaire, et rendue possible par certaines voix à gauche de l'échiquier politique, a impliqué la conclusion avec Fortress d'un « *contrat social* » limitant

les hausses de loyer pendant une durée déterminée et garantissant des logements pour les personnes âgées et handicapées. Cependant, cette vente a déclenché une hausse continue des loyers en signalant une reprise du marché immobilier.

En renonçant à la propriété de ces logements municipaux, la ville a perdu son pouvoir d'influence sur les segments « *bas et moyens revenus* » du marché du logement pour lequel elle se trouve maintenant dépendante du secteur privé ; elle a néanmoins conservé le droit d'allouer 8 000 appartements GEFOGAH, un chiffre porté depuis à 10 000 pour répondre à la demande. La situation devient aujourd'hui très problématique, avec une pénurie conséquente de logement notamment dans le segment des logements à bas loyers, aggravée encore par la destruction continue d'appartements dans le cadre du programme « *Stadtumbau Ost* » ainsi que de la métropolisation. C'est pour cette raison et pour faire face à une pression sur le marché du logement accrue encore par l'arrivée des réfugiés que Dresde a fondé le WOBA, dont la mission est de construire chaque année 800 logements supplémentaires afin de renforcer ce segment du marché et, potentiellement, d'héberger les réfugiés dans de meilleures conditions que celles qu'offrent les containers ou les hôtels. Des experts estiment que Dresde aurait pourtant besoin de quelques 30 000 logements supplémentaires pour recouvrer sa capacité à influencer les prix de marché. En définitive, l'exemple de Dresde illustre la façon dont la crise des réfugiés a remis le sujet du logement abordable à l'ordre du jour, dans une ville ayant pris une position forte il y a seulement une décennie.

Outre un niveau de construction insuffisant, plusieurs facteurs auxiliaires peuvent également perpétuer ou aggraver la pénurie de logement abordable en ville. A Stockholm, Ann-Margarethe Livh décrit ainsi une politique municipale révolue ayant conduit à la vente de 40 000 logements peu chers et de superficie réduite à leurs occupants,

une décision dont Ann-Margarethe Livh estime qu'elle a eu un impact considérable sur la situation du logement abordable. L'économiste suédois Robert Emanuelsson écrit que « le nombre de propriétés en location n'a augmenté que de façon marginale entre 1991 et 2010, tandis que le nombre de logements appartenant à leurs occupants a augmenté de plus de 300 000 pendant la même période »⁷⁵. En conséquence, « pour tout logement en location construit à Stockholm entre 1991 et 2010, trois ont disparu pour cause de conversions »⁷⁶. Si cette politique a produit pour la ville de précieux revenus, elle a également déstabilisé ce segment tout entier du marché immobilier, explique Carl Dahlström, conseiller politique d'Ann-Margarethe Livh : « une partie entière du système est détruite et maintenant nous devons construire de nouveaux appartements car il n'y en a plus assez ».

La résolution par les villes de l'équation de la pénurie de logement abordable est d'autant plus urgente que ladite pénurie emporte des conséquences négatives sur le marché de l'emploi de ces villes et, par conséquent, sur leur dynamisme économique. Les liens entre marchés du logement et de l'emploi et la détérioration de la situation en matière de logement placent de nombreuses villes dans une position vulnérable qui pourrait bien affecter leur attractivité économique. Un sondage mené par *Svenskt Näringsliv*⁷⁷, la confédération des entreprises suédoises, sur un échantillon de 1 408 entreprises de plus de dix employés a montré que 61% des entreprises interrogées rencontraient des problèmes de recrutement ; 31% d'entre elles attribuaient ces difficultés à la pénurie de logement. *Svenskt Näringsliv* écrit ainsi que « la pénurie de logement qui frappe les zones où se concentrent les opportunités d'emploi pourrait contribuer à aggraver le problème de l'adéquation entre offre et demande sur le marché du travail et entraver les ambitions de croissance des entreprises. [...] La pénurie ne représente donc pas seulement une grave crise pour ceux qui ont besoin d'un logement, mais pour la croissance économique au sens large ».

Quelles mesures les villes européennes mettent-elles en oeuvre pour pallier la pénurie de logement abordable tout en maintenant la qualité de leur offre de logement ?

Comment les villes européennes travaillent-elles à accroître la taille de leur parc de logement abordable tout en développant et entretenant une offre variée de logement abordable à destination des ménages à faibles revenus, proposant des logements durables, denses et adaptables propres à limiter les inégalités sociales et accroître la résilience urbaine ?

Une première piste d'action consiste à augmenter les cibles annuelles de construction de logements ainsi que la rapidité de construction. Telle est la stratégie la plus communément adoptée par les villes étudiées. Ainsi, Munich s'est fixé un objectif de construction de 10 000 logements supplémentaires par an. « La ville possède deux entreprises de logement qui se remettent à construire de façon assez ambitieuse », note Sophie Wolfrum. « Chacune de ces entreprises a un programme de construction de 1 000 logements par an, mais cela nécessite leur complète réorganisation car elles se concentraient auparavant davantage sur le maintien du stock existant plutôt que sur la construction de nouveaux logements, ce qui doit naturellement changer aujourd'hui ». Stockholm s'est quant à elle donné pour objectif de livrer 200 000 nouveaux appartements dans la capitale et dans les communes environnantes d'ici 2030. Dans le même temps, la capitale suédoise conduit une ambitieuse stratégie de développement de ses transports publics : là où toutes les routes convergeaient précédemment vers le centre-ville, des connexions apparaissent aujourd'hui

entre quartiers adjacents. Ces connexions latérales permettent à certains quartiers de gagner en attractivité et créent un intérêt du marché pour certaines zones autrefois considérées comme trop lointaines, permettant ainsi de soulager la pression que subit le marché immobilier.

Berlin estime quant à elle devoir construire 47 000 logements supplémentaires avant la fin 2019. Monika Hebbinghaus explique qu'« après le changement d'administration l'année dernière, les départements logement et aménagement urbain ont été fusionnés en une administration sénatoriale, dont l'un des objectifs principaux est de faire décoller l'offre de logement abordable. Ils prévoient bien sûr la construction de Sozialwohnungen, des logements sociaux dont les loyers peuvent être plafonnés ». Pour autant, Monika Hebbinghaus émet des doutes sur cette stratégie qu'elle n'estime pas suffisante : « un grand nombre des emplois créés à Berlin aujourd'hui le sont dans des secteurs qui ne sont pas particulièrement réputés pour leurs hauts salaires, comme par exemple les startups du secteur de l'Internet. Beaucoup de gens à Berlin n'ont pas les moyens de s'offrir des appartements de luxe alors il existe un besoin très fort de création d'un segment protégé sur le marché du logement ». Il ne s'agit donc pas seulement de construire plus mais aussi de développer un segment spécifique du marché immobilier. Une seconde piste d'action souvent liée à la première consiste dès lors à réserver un quota de toute nouvelle construction au logement social afin d'assurer le caractère abordable du logement. Un tiers des 10 000 appartements que Hambourg entend construire chaque année sera ainsi réservé au logement social. De même, au Danemark, une loi nationale dispose que 25% de tout nouvel aménagement doit être dévoué au logement social⁷⁸. Hambourg, qui a porté son objectif annuel de construction de 6 000 à 10 000 logements après la crise des réfugiés, est le théâtre d'un nouveau programme prospectif de logement qui verrait des appartements construits spécifiquement pour loger les réfugiés au court terme être convertis à terme

Cour intérieure du complexe de Paul-Schwenk-Straße à Berlin



en logements sociaux. Une variété de parties prenantes sont actives sur le segment du marché abordable : l'acteur public, d'abord, qui peut soutenir la production de logement social sans impératif direct de rentabilité ; les acteurs privés, ensuite, contraints par des considérations financières et logistiques de limiter les coûts de construction, ce qui peut résulter en une diminution de la qualité du bâti ou du temps de construction. Mais la rapidité de construction a elle aussi un coût, notamment pour la puissance publique : à Munich, Ulrich Benz explique que « parce que seules quelques entreprises avaient suffisamment de stocks pour produire des composants préfabriqués, nous avons dû, en raison de nos contraintes de temps, accepter des prix élevés. La leçon à retirer de ceci est qu'il faut rendre les délais suffisamment souples pour permettre de tirer parti de phases économiques favorables. La planification doit être coordonnée en temps utile avec toutes les entités administratives concernées ». Difficile, pourtant, de concilier le mot d'ordre « construire plus et plus vite » avec le nécessaire respect des standards

(souvent élevés) de construction. **De nombreux acteurs urbains à travers l'Europe soulignent le fait que construire plus ne devrait pas pour autant conduire à abaisser les exigences en matière de qualité de construction, énergie ou protection de l'environnement. Dans le même temps, tous ont conscience du fait que ce sont précisément ces régulations qui rendent la constitution d'une offre de logement abordable si compliquée : respecter ces normes s'avère coûteux, et ces coûts se reflètent dans les prix immobiliers réels.** « En Allemagne, les standards de construction sont si élevés qu'ils tirent les prix de l'immobilier vers le haut. Par conséquent, on ne peut pas vraiment construire de logements abordables », note Sophie Wolfrum. « À cause de l'écologie et de l'énergie, personne n'est disposé à revoir ces standards à la baisse. Ces objectifs sont contradictoires. Il appartient aux architectes de trouver des solutions ». La recherche de solutions aptes à concilier ces impératifs antithétiques et à concilier conformité

réglementaire et rapidité de construction et limitation des coûts est aujourd'hui en cours. La résolution de cette équation s'avèrera critique pour la résilience des villes européennes.

Une innovation prometteuse consiste à construire du logement social réservé dans un premier temps à l'usage des demandeurs d'asile. Cette stratégie sert un double objectif de logement temporaire des demandeurs d'asile et de développement du parc de logement abordable. Elle permet à la fois de traiter le défi du logement de court terme, de garantir la qualité de construction et de prévenir la multiplication d'investissements de court terme, source potentielle de pertes financières pour les villes. La stratégie actuelle de Berlin, qui consiste à offrir un hébergement de bonne qualité dans des bâtiments pérennes pouvant être construits en un temps limité, illustre cette approche. Le centre de logement de Paul-Schwenk-Straße, dans l'arrondissement de Marzahn-Hellersdorf à Berlin, relève de cette catégorie. Livré en mars 2017, avec une capacité de 400 à 500 habitants, le complexe abrite aujourd'hui 400 demandeurs d'asile et est agencé selon une configuration « dortoir » inspirée du logement étudiant, avec des chambres individuelles pour deux habitants et des cuisines, salles de bain et espaces de loisir partagés. À terme, le site pourrait accueillir des personnes âgées vulnérables ou des sans-abris.

De ce type de logement, Monika Hebbinghaus remarque : « les bâtiments permanents qu'a choisis Berlin sont des modules de béton assemblés en un système d'éléments de construction. Ils ressemblent à une version modernisée des Plattenbau, ces logements préfabriqués des années 1960 à 1980 populaires en Allemagne de l'Est. Ce sont les Plattenbau modernes, avec triple vitrage et sols chauffants. Ces bâtiments modulables prennent 10 à 12 mois à construire, ce qui est très rapide. Le matériel seul a une durée de vie garantie de cent ans, et l'intérieur de 50 ans – après cela, des travaux de rénovation seront nécessaires mais l'ensemble demeurera habitable. Nous ne réserverons pas ces bâtiments à l'usage exclusif des réfugiés. Nous y mêlerons d'ici quelques années plusieurs type d'habitants, lorsqu'il sera devenu légalement possible d'ouvrir le bâtiment à d'autres groupes ».

b. Le logement temporaire pour demandeurs d'asile, un terrain d'expérimentation de nouvelles méthodes de logement abordable

Un intérêt partagé pour une construction rapide à coûts limités

Le logement temporaire offre la possibilité de tester une large gamme de solutions de réduction des coûts de construction mettant à profit les possibilités créées par l'innovation technique. La crise des réfugiés a donné naissance à des solutions que les villes gagneraient à réutiliser à l'avenir. De nombreux acteurs réfléchissent à ceci, comme le démontre la transformation progressive du projet *Making Heimat*, de répertoire de projets de logement temporaire

vers un examen plus large des moyens de développer le parc de logement abordable des villes à travers une base de données incluant des projets de logement de long terme de populations mixtes dans des bâtiments pérennes. *Making Heimat* présente ainsi l'exemple d'un bâtiment nouvellement construit à Ostfildern, récompensé par un *Berlin Award Heimat in der Fremde* en 2016, et composé de 15 unités modulables accueillant 39 sans-abris et réfugiés ayant obtenu l'asile (voir encadré ci-dessous).

À Hanovre, la base de données répertorie un projet de logements construits dans un quartier récent et « transformables en

appartements en location sans travaux de construction trop conséquents»⁸². Le complexe abrite aujourd'hui 59 demandeurs d'asile ; son coût de construction est de 1450 €/m², chaque habitant bénéficiant d'une superficie moyenne de 18m². De l'évolution de ce projet dans le temps, *Making Heimat* écrit : « les unités résidentielles du bâtiment accueillent chacune 4 à 5 personnes et proposent également des installations sanitaires et un local commercial situé au rez-de-chaussée. Au long terme, les logements seront convertis en appartements mis en location, avec six appartements par étage. Les sorties de secours extérieures initialement requises seront supprimées. De cette façon, les interférences structurelles seront réduites à un minimum »⁸³.

Interrogé sur les enseignements nés du défi du logement temporaire que la ville de Munich pourrait appliquer à la résolution de sa pénurie de logement abordable et sur les similitudes entre les deux problèmes, Ulrich Benz (département de l'aménagement et des normes de construction, ville de Munich) note :

« [L'afflux de réfugiés de 2015] a ouvert une période de recherche et d'expérimentation, d'exploration des lisières du droit de la construction et des potentiels des techniques constructives, et a déclenché une discussion sur le caractère nécessaire ou superflu de certaines exigences réglementaires. L'impératif de construction rapide et de limitation des coûts a donné naissance à des idées autrefois difficiles à mettre en oeuvre car elles semblaient inenvisageables ou passées. Ce débat a mis en question la nécessité des parkings souterrains, de l'accessibilité complète de tous les appartements, et a remis la construction modulable au goût du jour ».

Réflexion sur les prérequis réglementaires et identification d'espaces disponibles

De même, les réflexions nées du débat sur la nécessité d'adapter la réglementation et sur le caractère bénéfique de tels ajustements peuvent aisément s'appliquer au champ du logement abordable. Aussi Stefan Rettich écrit-il dans *Making Heimat* que :

« La directive 'enflée' sur les économies d'énergie et la construction d'habitations passives ne parvient pas à répondre au problème du logement. Il existe d'autres moyens de lutter contre le changement climatique : nous pouvons réduire la superficie que nous habitons ou construire des zones tampons qui pourraient devenir de généreux espaces de vie lorsque les températures sont élevées. De plus, tout le monde n'a pas besoin des mêmes standards, ou d'appartements accessibles aux personnes à mobilité réduite. Les gens ont des seuils de tolérance au bruit différents, des sensibilités thermiques différentes. De nombreux ménages peuvent renoncer à un sol coûteux ou à une cave, mais de plus en plus ont besoin d'un logement abordable. [...] Cela peut être bénéfique de construire une part de bâtiments aux standards un peu moins élevés dans des nouveaux quartiers pour garantir une variété de loyers et un environnement mixte. [...] En réexaminant notre système sur-régulé, nous ne devons pas non plus nous laisser tenter par la dérégulation ou l'adoption de standards trop laxistes dans le seul but de construire plus rapidement et pour un budget dérisoire »⁸⁴.

Dans leur recherche d'hébergement temporaire pour les demandeurs d'asile, certaines villes ont expérimenté des usages innovants de foncier disponible pouvant accueillir du logement pour demandeurs d'asile ; demain, des innovations similaires pourraient permettre de renforcer le parc de logement abordable. Tel est l'enjeu derrière le projet de Dantebad (voir encadré p.60), qui abrite aujourd'hui un mélange de réfugiés, de bénéficiaires de logement social, de ménages à faibles revenus et de personnes sans emploi. La municipalité a construit ce bâtiment résidentiel en surplomb d'un parking qui lui appartient, offrant un exemple de construction de la ville sur la ville. Cette solution pourrait aisément être répliquée sur d'autres parkings municipaux, dans un usage imaginaire des ressources dans un environnement urbain contraint. Ulrich Benz confirme ainsi que la ville entend répéter l'expérimentation sous réserve de conditions similaires et mentionne les prérequis suivants : « accord politique, propriété municipale, distance suffisante des autres bâtiments et pollution sonore tolérable du voisinage et dans le voisinage ».



Projet de logement social, Ostfildern

À Ostfildern, un projet fait cohabiter d'anciens sans-abris et des réfugiés. Les bâtiments construits sont permanents et le principe directeur guidant leur conception est le suivant : « une identité forte, une structure bâtie compacte et économe répondant à la situation »⁷⁹, selon u3ba, l'agence d'architectes derrière le projet. L'influence des projets de logement temporaire est manifeste, avec trois bâtiments disposés autour d'une cour centrale en vue de créer « une atmosphère privée, une individualité et un espace aisément reconnaissable pour les usagers » et de promouvoir « la coexistence des habitants et leur communication ». Enfin, le projet intègre une composante modulable, les appartements étant « conçus de façon à pouvoir être interconnectés ou divisés en fonction des besoins ».

Parties prenantes ⁸¹

Commandé par la municipalité d'Ostfildern
 Entreprise de construction : Weizenegger Objektbau GmbH
 Architecte : u3ba Camilo Hernandez urba 3 + Harald Baumann baumannarchitects, Stuttgart

Caractéristiques techniques ⁸⁰

39 habitants

15 unités modulables

Coûts de construction :
 1 400€/m²

Superficie moyenne par habitant :
 21m²



Projet de logement de Dantebad, Munich

Nul projet n'illustre aussi bien la force d'innovation née de la récente crise migratoire et du défi du logement temporaire que le projet de Dantebad, site d'hébergement de réfugiés construit sur pilotis au-dessus d'un parking de propriété municipale. Livré en décembre 2016, le projet de Dantebad mêle réfugiés ayant reçu l'asile, bénéficiaires de logement social et personnes sans emploi. « Le programme est de mélanger les réfugiés avec des étudiants et des personnes inscrites sur la liste d'attente pour un logement social, parce qu'il y a dans la ville d'autres populations défavorisées que les réfugiés. Munich est une ville riche avec beaucoup d'habitants pauvres », explique Sophie Wolfrum, professeur à l'Université technique de Munich. « C'est un programme qui entend mélanger de façon pérenne les groupes sociaux ».

Le projet offre un hébergement de long terme dans des appartements petits et peu coûteux disposant de plusieurs espaces communs (laverie, terrasse sur le toit où les habitants peuvent faire pousser des fruits et légumes...). « Il y a un jardin sur le toit et quelques pièces communes dans le bâtiment et à l'étage supérieur » note l'architecte Julia Hinderink. « L'espace devient progressivement plus intime. Il y a différentes zones, et l'ensemble fonctionne très bien ». Les couloirs reliant les appartements « s'élargissent pour former une alcôve que l'on peut meubler et utiliser comme point de rencontre pour les habitants », évoque le catalogue *Making Heimat*⁸⁵.

Parties prenantes⁸⁷

Architectes : Florian Nagler Architekten GmbH, Munich
 Entreprise de construction : B+O Wohnungswirtschaft GmbH Bayern, Bad Aibling, Huber+Sohn,
 Bachmehring (menuiserie)

Caractéristiques techniques⁸⁶

100 appartements

129 habitants à revenus faibles

Bâtiments de cinq étages constitué d'une structure en bois sur pilotis en béton renforcé

Durée de vie : **illimitée**

Coût de construction : **1 805€/m²**

Superficie moyenne par habitant : **23m²**

C. La crise migratoire a permis aux villes de réfléchir à de nouvelles formes et typologies d'habitat

Construire pour les ménages non traditionnels

De nouveaux modes de vie requièrent de nouvelles typologies de logement. Ceci est vrai non seulement du logement abordable mais plus largement du logement en général, les promoteurs privés devant eux aussi prendre en considération l'évolution des préférences et comportements individuels s'ils entendent pouvoir répondre aux besoins de ménages aux revenus élevés ou de jeunes primo-accédants.

Parmi les phénomènes affectant la façon dont nous habitons nos logements, l'essor des ménages unipersonnels en ville : Munich, tout comme Berlin, comprend aujourd'hui près de 54% de ménages unipersonnels⁸⁸. « C'est une tendance dans toutes les grandes villes », note Sophie Wolfrum. À Stockholm, « 30 à 40% des gens vivent seuls », explique Ann-Margarethe Livh.

Dans le même temps, la taille moyenne des familles augmente. Ainsi, si une famille stockholmoise moyenne comptait autrefois quatre personnes, les familles des réfugiés habitant actuellement la capitale suédoise et s'appropriant à faire leur entrée sur le marché du logement normal comptent parfois sept ou huit membres. Souvent, elles hébergent également leur famille étendue. Ce constat a conduit certains architectes à examiner le besoin de construire pour des ménages plus importants que la famille nucléaire d'autrefois.

À Munich, Julia Hinderink observe une tendance similaire :

« On construit depuis un siècle pour la famille de quatre personnes (deux adultes, deux enfants), mais maintenant il y a des ménages unipersonnels, des familles à enfant unique, ou le modèle familial patriarcal étendu. Notre offre existante de logement ne correspond pas à ces modèles ; c'est le cas depuis longtemps déjà. Nous construisons en suivant les mêmes plans depuis plusieurs décennies et prenons aujourd'hui conscience que ce n'est pas la typologie constructive adaptée. [...] Nous sommes en train de créer le prochain problème. Alors que les processus de construction prennent beaucoup de temps, il nous faut aller plus vite et réfléchir à l'avenir pour nous interroger sur ce que seront les futurs modèles de logement, la souplesse qu'ils devront offrir pour répondre aux transformations sociétales actuelles ».

« Comment ces personnes veulent-elles vivre ? Ensemble, dans des appartements communs ? », interroge Ann-Margarethe Livh. À Munich, les acteurs urbains ont déjà commencé, selon Sophie Wolfrum, à réfléchir à ces tendances et comportements changeants, conduisant la ville à adapter ses politiques en conséquence :

« Dans notre profession, nous réfléchissons à des typologies susceptibles de fonctionner pour les deux types de besoins : ceux de grandes familles aux enfants nombreux comme les familles de réfugiés, et ceux de groupes de célibataires souhaitant vivre en communauté. Il y a quelques exemples à Munich, mais ils sont encore peu nombreux. Il y a un mouvement important, soutenu par la ville, de vie en communauté et d'auto-construction avec un statut juridique particulier qui permet une propriété commune. Beaucoup de projets existent et d'autres sont en gestation ».

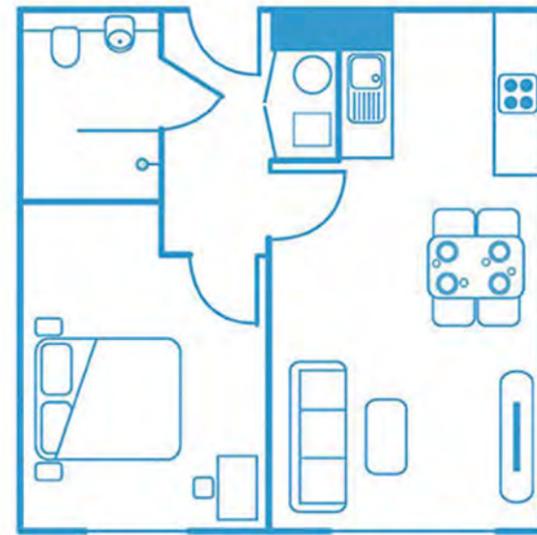
Modularité, mutualisation d'espaces, redensification et auto-construction

Les tendances mentionnées plus haut incitent aujourd'hui les architectes, designers et autres parties prenantes de la ville à explorer le concept d'habitat en communauté et, de façon plus générale, des configurations d'habitat de plus en plus flexibles. Ceci peut impliquer d'offrir du logement modulable, de promouvoir la mutualisation d'espaces, d'explorer des stratégies de redensification pertinentes dans un contexte urbain où l'espace libre est rare, ou d'exploiter le potentiel de l'auto-construction pour permettre aux citoyens de construire leur domicile en utilisant leurs ressources disponibles.

Une piste digne d'intérêt consiste à réduire la superficie du logement individuel pour réinjecter la surface ainsi récupérée dans des espaces communs, l'usager payant alors seulement une fraction du montant qu'il aurait payé si ladite surface était demeurée captive du logement individuel.

La redensification constitue elle aussi une piste d'action prometteuse, que l'Institut fédéral pour la recherche sur la construction, les affaires urbaines et l'aménagement spatial allemand (BBSR) poursuit aujourd'hui par le biais d'un projet de recherche sur le développement de logement supplémentaire par l'addition d'étages et la conversion de lofts⁸⁹. « Dans les aires métropolitaines où il ne reste que peu de foncier disponible, la redensification offre le moyen de créer des logements supplémentaires », note le BBSR.

Le défi consiste aujourd'hui à introduire une diversité accrue dans les typologies de logement tout en



Plan d'un appartement Pocket Living, avec l'autorisation de Pocket Living

maintenant l'attractivité au long terme des produits immobiliers et en limitant leur coût. La production de logement est traditionnellement hautement standardisée, permettant ainsi d'importantes économies d'échelle en matière de construction. *In fine*, la question est de savoir si les typologies de logement doivent être diversifiées pour répondre à un éventail de préoccupations individuelles et assurer que chacun trouve le logement qui lui convient ou de savoir si la configuration des logements doit être modulable et donc modifiable en fonction des besoins, un choix emportant des conséquences significatives en matière de construction. Une autre solution peut être celle de la construction d'espaces neutres, aux pièces à la taille homogène permettant des usages flexibles sans recours à des cloisons.

L'International Building Exhibition (IBA) de Hambourg (2006-2013) a mis en lumière ces différentes options dans ses projets « Smart Price Houses » et « Smart Material Houses ». Les « Smart Price Houses », par exemple, sont des maisons auto-construites « fondées sur le principe de la construction do-it-yourself et de l'auto-assemblage »⁹⁰, visant

à donner aux ménages à faibles revenus l'opportunité de construire leur propre logement en fonction de leurs ressources. À l'instar du projet d'Olaf Reiter présenté plus haut, une structure basique est fournie aux usagers (« structure du bâtiment, sols et plafonds, murs extérieurs et [...] connexion aux services de l'immeuble »⁹¹) qui sont ensuite libres de construire le logement dont ils ont besoin. L'IBA note qu'une telle configuration permet une grande flexibilité : « les changements potentiels dans la façon dont ils ont besoin d'utiliser leur logement – par exemple à l'occasion d'une naissance ou d'un changement de propriétaire – sont inscrits dans le projet. C'est possible grâce à l'indépendance des appartements individuels par rapport à la structure porteuse et aux autres étages »⁹².

Un autre projet par l'IBA, celui des maisons « BIQ » aux façades recouvertes d'algues, offre « des configurations d'aménagement flexibles adaptables aux besoins des résidents »⁹³, grâce à des appartements aisément divisibles qui créent, selon l'architecte Michael Ziller, « une structure flexible utilisable par des personnes de tous âges »⁹⁴.

Les avantages d'un logement modulable et réversible dans des villes denses et fortement peuplées sont évidents, pour les ménages à revenus faibles, moyens et élevés. Les variables que sont la croissance démographique continue et la rareté du foncier disponible en ville appellent à accroître la flexibilité du parc de logement existant, notamment grâce à la modularité. En outre, la familiarité et la popularité accrue du logement préfabriqué à la suite de la crise migratoire signifient peut-être que le préfabriqué sera demain une forme reconnue de logement. Pour l'heure, les éléments préfabriqués font l'objet d'une forte demande de la part des bâtiments de bureaux, écoles et organisateurs d'événements ponctuels. Demain, ils pourraient constituer une forme acceptée de logement urbain. Les exemples ne se comptent plus d'agences d'architectes proposant des solutions de logement abordable fondées sur l'utilisation de modules préfabriqués. À Stockholm, par exemple, l'agence Andreas Martin-Löf Arkitekter a livré en juillet 2017 des logements abordables construits à l'aide de matériaux préfabriqués dans l'optique de fournir rapidement du logement peu coûteux à destination de la jeunesse stockholmoise. « Le projet offre une solution qui tombe à point nommé dans un contexte de pénurie croissante de logement abordable à Stockholm », confiaient les architectes à Dezeen⁹⁵. À Berlin, Arup et Berlinovo ont commencé de développer un projet de micro-appartements conçu pour « mieux répondre à la demande de logement étudiant abordable »⁹⁶, employant un concept modulable « qui peut être mis en oeuvre avec différents matériaux de construction dont le béton, l'acier et le bois » et permet une construction accélérée. Le projet, note Arup, « permet un usage alternatif flexible pendant une durée de vie d'au moins 40 ans ». De façon semblable, Londres, en proie à une pénurie de logement abordable généralisée et aiguë, réfléchit aujourd'hui à ces solutions modulables, comme le montrent les observations du rapporteur du Comité d'aménagement de la ville :

« Les partisans de ce type de production de logement signalent qu'il a considérablement évolué depuis l'ère des préfabriqués d'après-guerre. Les designs d'aujourd'hui sont d'une qualité exceptionnelle et très durables et remplissent voire surpassent les standards du logement traditionnel. En outre, le design, flexible, peut s'adapter à n'importe quel type de logement, les coûts énergétiques sont faibles et des systèmes de certification existent qui permettent de garantir pour ce type de produit une durée de vie d'au moins 60 ans. Pour Londres, les deux caractéristiques les plus attrayantes du logement modulable sont la rapidité de construction et le coût limité de développement. Un autre avantage

réside dans le caractère particulièrement approprié de ce type de logement aux sites intercalaires, qui offrent à Londres une capacité de 100 000 logements »⁹⁷.

Preuve additionnelle de l'intérêt de la capitale britannique pour ces solutions modulables, la décision du maire de Londres, Sadiq Khan, d'investir 25 millions de livres dans le développement de construction modulable que propose l'entreprise Pocket Living, investie d'une mission de construction de logement abordable. La ville note qu'un tiers de ces logements « utilisera une technologie modulable innovante », qu'ils viseront les « primo-accédants locaux » et seront vendus « au moins 20% en dessous des prix de marché »⁹⁸. Enfin, l'auto-construction est elle aussi apparue durant la phase de logement temporaire comme une façon concrète de limiter les coûts de construction tout en facilitant l'appropriation du logement par son usager. Aujourd'hui, dans le sillage de la crise migratoire, acteurs privés et municipaux explorent la façon dont cette technique peut contribuer à résoudre le problème de la pénurie de logement abordable, comme le démontrent les projets de l'IBA cités plus haut.

Vue de l'intérieur d'un appartement Pocket Living à Londres, avec l'autorisation de Pocket Living



Notes

Introduction

1. Ce projet de recherche s'est conclu par la publication d'un ouvrage : *Anne Power, Cities for a Small Continent*. International Handbook of City Recovery, Bristol, Policy Press, 2016.

1. L'afflux de demandeurs d'asile, un test pour la résilience urbaine ?

2. « *Statistiques sur l'Asile* », Eurostat – Statistics Explained. 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr
3. Ibid
4. « *Asylum quarterly report* », Eurostat – Statistics Explained. 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report
5. « Nous y arriverons » (traduction de l'auteur)
6. Lee, E., « *European Migration Crisis: Germany's Response* », The Institute of International and European Affairs, 2015, Dublin, http://www.iiea.com/ftp/Publications/2015/Germany_migration_crisis_Germany%27s_response.pdf
7. « *The Impact of Immigration on Germany's Society* », Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2005, Nuremberg, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Forschungsberichte/fb01-einfluss-zuwanderung.pdf?__blob=publicationFile
8. « *Tent Tracker – Public perceptions of the refugee crisis – Germany year 2, 2016/2017* », TENT Foundation, 2017. Disponible sur https://static1.squarespace.com/static/55462dd8e4b0a65de4f3a087/t/59222eb5c534a58e9b26cf68/1495412416841/tent_2016_Germany_tracker_V4.pdf
9. « *Two years since Germany opened its borders to refugees: A Chronology* », Dockery W, DW, 4 septembre 2017. Disponible sur <http://www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634>
10. « *Refugee Law and Policy: Germany* », Gesley J., Library of Congress, mars 2016, <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/germany.php>
11. « *Germany [Population, total]* », Banque mondiale, 2017. Disponible sur <https://data.worldbank.org/country/Germany>
12. « *Statistics – Germany [Applications and granting of protection status at first instance: 2016]* », AIDA – Asylum Information Database, 2017. Disponible sur <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>
13. S. Aiyar, B. Barkbu, N. Batini, H. Berger, E. Detragiache, A. Dizioli, C. Ebeke, H. Lin, L. Kaltani, S. Sosa, A. Spilimbergo, E. Topalova, « *IMF Staff Discussion Note – The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges* », janvier 2016. Disponible sur <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>
14. « *The impact of the refugee crisis on local public social services in Europe* », A. Lara Montero, D. Baltruks, 2016. Disponible sur www.esn-eu.org/raw.php?page=files&id=2174
15. « *Who bears the cost of integrating refugees?* », Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), Migration Policy Debates, 13 janvier 2017, disponible sur <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>
16. « *IMF Staff Discussion Note – The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges* », S. Aiyar, B. Barkbu, N. Batini, H. Berger, E. Detragiache, A. Dizioli, C. Ebeke, H. Lin, L. Kaltani, S. Sosa, A. Spilimbergo, E. Topalova, janvier 2016 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>
17. « *Refugee Law and Policy: Sweden* », E. Hofverberg, Library of Congress, mars 2016. Disponible sur <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/sweden.php>
18. « *Tent Tracker – Public perceptions of the refugee crisis – Sweden year 2* », 2016/2017, TENT Foundation, 2017. Disponible sur https://static1.squarespace.com/static/55462dd8e4b0a65de4f3a087/t/5922309bb3db2b421d5166b6/1495412902349/TENT_2016_SWEDEN_TRACKER_V4.pdf
19. Hofverberg, E. March 2016. « *Refugee Law and Policy: Sweden* ». Library of Congress. Disponible sur <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/sweden.php>
20. Parusel, B., « *Sweden's U-turn on asylum* ». Forced Migration Review, issue 52, mai 2016. Disponible sur <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/solutions.pdf>
21. Hofverberg, E., « *Refugee Law and Policy: Sweden* », Library of Congress, mars 2016. Disponible sur <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/sweden.php>
22. « *Sweden [Population, total]* », La Banque Mondiale – IBRD-IDA, 2017. Disponible sur <https://data.worldbank.org/country/sweden>
23. Migrationsverket. (2016). « *Applications for asylum received* », 2015. Disponible sur <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aabd/1485556214938/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2015+-+Applications+for+asylum+received+2015.pdf>
24. Migrationsverket. (2016). Asylum decisions, Swedish Migration Board, 2015. Disponible sur <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aabd/1485556214929/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2015+-+Asylum+desicions+2015.pdf>
25. Migrationsverket. (2016). Asylum decisions, Swedish Migration Board, 2015. Disponible sur <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aabd/1485556214929/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2015+-+Asylum+desicions+2015.pdf>
26. Migrationsverket. (2017). « *Applications for asylum received* », 2016. Disponible sur <https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592560/1485556054299/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2016+-+Applications+for+asylum+received+2016.pdf>
27. Migrationsverket. (2016). Asylum decisions, Swedish Migration Board, 2015. Disponible sur <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aabd/1485556214929/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2015+-+Asylum+desicions+2015.pdf>
28. Migrationsverket. (2016). Asylum decisions, Swedish Migration Board, 2015. Disponible sur <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aabd/1485556214929/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2015+-+Asylum+desicions+2015.pdf>

29. Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), « *Who bears the cost of integrating refugees?* » Migration Policy Debates, 13 janvier 2017. Disponible sur <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>
30. Aiyar, S., Barkbu, B., Batini, N., Berger, H., Detragiache, E., Dizioli, A., Ebeke, C., Lin, H., Kaltani, L., Sosa, S., Spilimbergo, A., Topalova, E., « *IMF Staff Discussion Note – The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges* », janvier 2016. Disponible sur <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>
31. Lara Montero, A., Baltruks, D., « *The impact of the refugee crisis on local public social services in Europe* », 2016. Disponible sur www.esn-eu.org/raw.php?page=files&id=2174
32. Commission Européenne, « *European Web Site on Integration, Migrant Integration Information and good practices* », « Sweden: Parliament approves new law that forces municipalities to settle migrants », janvier 2016. Disponible sur <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/sweden-parliament-approves-new-law-that-forces-municipalities-to-settle-migrants>
33. Katz, B., Noring, L., « *Cities and Refugees: Paths to Labor Market Integration in Germany* » (à paraître).
34. Katz, B., Noring, L., « *Cities and Refugees—The German Experience* », Centennial Scholar Initiative at Brookings, septembre 2016. Disponible sur https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/cs_20160920_citiesrefugees_germanexperience.pdf

2. Les défis de la phase d'urgence

35. Département des Politiques d'Intégration, Ville de Stuttgart. « *Welcome to the iii-Stuttgart city: international, integrative and inclusive.* », 2017.
36. Karakayali, S., Kleist, J., « *Volunteers and asylum-seekers* ». Forced Migration Review, numéro 51, janvier 2016. Disponible sur <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf>
37. Asylum Information Database (AIDA), « *Types of accommodation – Germany* », 2017. Disponible sur <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/housing/types-accommodation>
38. Katz, I., « *Pre-fabricated or freely fabricated?* » Forced Migration Review, numéro 'Shelter in Displacement', vol. 54, juin 2017. Disponible sur <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/shelter/katz.pdf>
39. Katz, I., « *Pre-fabricated or freely fabricated?* » Forced Migration Review, numéro 'Shelter in Displacement', vol. 54, juin 2017. Disponible sur <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/shelter/katz.pdf>
40. Autorité du Land de Berlin pour les affaires liées aux réfugiés, « *Flüchtlingsunterbringung in Berlin* », 2017. Disponible sur <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/tempohomes-faq/>
41. Autorité du Land de Berlin pour les affaires liées aux réfugiés, Tempohomes FAQ, 2017. Disponible sur <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/tempohomes-faq/>
42. « *Containerdörfer für Flüchtlinge in Berlin teurer als geplant* », Berliner Zeitung, 9 mai 2017. Disponible sur <https://www.berlinerzeitung.de/berlin/tempohomes-containerdorfer-fuer-fluechtlinge-in-berlin-teurer-als-geplant-26869376>
43. Kleilein, D., « *Notunterkunft Max-Pröbstl-Straße in München* ». Bauwelt, décembre 2015. Disponible sur <http://www.bauwelt.de/themen/bauten/Sofortprogramm-Leichtbauhallen-Notunterkunft-Max-Proebstl-Strasse-2480290.html>
44. Cachola Schmal, P., Scheuermann, A., Elser, O., « *Making Heimat. Germany, Arrival Country- Atlas of Refugee Housing* ». 2017, Berlin: Hatje Kantz Verlag.
45. Cachola Schmal, P., Scheuermann, A., Elser, O., « *Making Heimat. Germany, Arrival Country- Atlas of Refugee Housing* ». 2017, Berlin: Hatje Kantz Verlag.
46. Amin, N., « *Wie so'ne Parallelwelt, die man nicht betreten soll* ». RBB24, 24 octobre 2017. Disponible sur <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2017/10/2-jahre-leben-im-hangar.html>
47. Paul, U., « *Containerdorf soll länger bleiben als versprochen* », Berliner Zeitung, 7 mars 2017. Disponible sur <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/tempelhofer-feld-containerdorf-soll-laenger-bleiben-als-versprochen-26149240>
48. 100 Resilient Cities, « *What is Urban Resilience?* », 2017. Disponible sur <http://www.100resilientcities.org/resources/>

3. Un défi de long terme :

la constitution d'une offre de logement temporaire pour demandeurs d'asile

49. Saunders, D., « *Arriving on the edge: Migrant districts and the architecture of inclusion* ». In Cachola Schmal, P., Scheuermann, A., Elser, O. (Eds.), Making Heimat. Germany, Arrival Country (22-36). Berlin: Hatje Cantz Verlag.
50. Saunders, D., « *Arriving on the edge: Migrant districts and the architecture of inclusion* ». In Cachola Schmal, P., Scheuermann, A., Elser, O. (Eds.), Making Heimat. Germany, Arrival Country (22-36). Berlin: Hatje Cantz Verlag.
51. Katz, B., Noring, L., « *Cities and Refugees: Paths to Labor Market Integration in Germany* », à paraître.

52. Saunders, D., « *Arriving on the edge: Migrant districts and the architecture of inclusion* ». In Cachola Schmal, P, Scheuermann, A, Elser, O. (Eds.), Making Heimat. Germany, Arrival Country (22-36). Berlin: Hatje Cantz Verlag.
53. Katz, B, Noring, L., « *Cities and Refugees: Paths to Labor Market Integration in Germany* », à paraître.
54. Katz, B, Noring, L., « *Cities and Refugees: Paths to Labor Market Integration in Germany* », à paraître.
55. Katz, B, Noring, L., « *Cities and Refugees: Paths to Labor Market Integration in Germany* », à paraître.
56. Saunders, D., « *Arriving on the edge: Migrant districts and the architecture of inclusion* ». In Cachola Schmal, P, Scheuermann, A, Elser, O. (Eds.), Making Heimat. Germany, Arrival Country (22-36). Berlin: Hatje Cantz Verlag.
57. Meyer, F., « *Postmigrantisches Stadtentwicklung* ». Bauwelt, 2015. Disponible sur <http://www.bauwelt.de/artikel/Postmigrantisches-Stadtentwicklung-Pallotti-Quartier-Stuttgart-2480425.html>
58. 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 des architectes allemands, « *Affordable Housing for All (position paper)* », 11 février 2016.
59. Making Heimat, « *Refugee housing with subsequent use* », Bremen. Making Heimat "Refugee Housing Projects" database, 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/wohnraum-fuer-flichtlinge-und-dauerhafte-nachnutzung-bremen>
60. Cachola Schmal, P, Scheuermann, A, Elser, O., « *Making Heimat. Germany, Arrival Country- Atlas of Refugee Housing* ». 2017. Berlin: Hatje Cantz Verlag.
61. Cachola Schmal, P, Scheuermann, A, Elser, O., « *Making Heimat. Germany, Arrival Country- Atlas of Refugee Housing* ». 2017. Berlin: Hatje Cantz Verlag.
62. Paulick, J., « *Why the refugee crisis calls for imaginative urban planning* ». DW, 5 septembre 2015. Disponible sur <http://www.dw.com/en/why-there-refugee-crisis-calls-for-imaginative-urban-planning/a-18679949>
63. Places for People, « *"Work-Living" and other hybrid manoeuvres* », 2015. Disponible sur https://www.ortefuermenschen.at/page.php?id=597:3570&lang_id=en
64. Krasny, E., « *Un/common Space Un/defined Living* », 2016. Disponible sur <https://www.ortefuermenschen.at/index.php?inc=file&id=5678>
65. « *Apartments for students and refugees, Vienna* » base de données en ligne Making Heimat, 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/wohnungen-fuer-studierende-und-fluechtlinge-wien>
66. Peters, A., « *How Europe's Influx Of Refugees Is Inspiring Creative, Affordable Housing For Everyone* ». Co.Design, 15 septembre 2016. Disponible sur <https://www.fastcodesign.com/3063095/how-europes-influx-of-refugees-is-inspiring-creative-affordable-housing-for-everyone>
67. Lorenz-Hennig, K., « *Use of non-residential buildings for the accommodation and housing of refugees* », 2017. Disponible sur <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/RP/ExWoSt/Studies/conversion-housing-refugees/01-start.html?nn=1614792¬First=true&docId=1614790>
68. Cachola Schmal, P, Scheuermann, A, Elser, O., « *Making Heimat. Germany, Arrival Country- Atlas of Refugee Housing* », 2017. Berlin: Hatje Cantz Verlag.
69. Parsloe, T., « *Appropriating Buildings to House Refugees: Berlin Tempelhof* ». Forced Migration Review, numéro 55, juin 2017. Disponible sur <http://www.fmreview.org/shelter/parsloe.html>

4. Quand la crise des réfugiés conduit à repenser le logement

70. Eurostat – Statistics Explained, « *Housing statistics* », 2017. Disponible sur http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#Housing_affordability
71. Fidalgo, A., « *Housing affordability & segregation – Europe and Northeast Asia* », International Federation for Housing and Planning, Copenhagen, 2016. Disponible sur http://www.ifhp.org/sites/default/files/staff/affordability_and_segregation_one.pdf
72. Möbert, J., « *Outlook on the German housing market in 2017* », Deutsche Bank Research, Francfort, 2017. Disponible sur https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_ENPROD/PROD00000000441819/Outlook_on_the_German_housing_market_in_2017%3A_Pric.PDF
73. CBRE, Vonovia, « *Housing Market Report Germany 2016* », 2017.
74. Emanuelsson, R., « *Supply of housing in Sweden* ». Sveriges Riksbank Economic Review, 2015:2. Disponible sur http://www.riksbank.se/Documents/Rapporter/POV/2015/2015_2/rap_pov_artikel_3_150917_eng.pdf
75. Emanuelsson, R., « *Supply of housing in Sweden* ». Sveriges Riksbank Economic Review, 2015:2. Disponible sur http://www.riksbank.se/Documents/Rapporter/POV/2015/2015_2/rap_pov_artikel_3_150917_eng.pdf
76. Emanuelsson, R., « *Supply of housing in Sweden* ». Sveriges Riksbank Economic Review, 2015:2. Disponible sur http://www.riksbank.se/Documents/Rapporter/POV/2015/2015_2/rap_pov_artikel_3_150917_eng.pdf
77. Boumediene, A., Chirico Willstedt, G., Frycklund, J., Halldin, T., Orelund, C., « *Det ekonomiska läget* », Svenskt Näringsliv, Stockholm, 2016. Disponible sur https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmateriel/Rapporter/konjunkturrapport_majpdf_647254.html/BINARY/Konjunkturrapport_maj.pdf
78. Goodson, L, Thomas, S, Phillimore, J, Pemberton, S., « *Mass Migration and real estate in European cities* », Urban Land Institute, Liverpool, avril 2017. Disponible sur <https://europe.uli.org/wp-content/uploads/sites/3/UJI-Documents/Mass-Migration.pdf>
79. U3BA. (Date inconnue). « *sozialwohnungen_ostfildern_2013* ». Disponible sur <http://www.u3ba.de/projekte/sozialwohnungsbau-ostfildern>
80. Making Heimat, « *Apartments for refugees and the homeless* », base de données Making Heimat « Refugee Housing Projects », 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/apartments-for-refugees-and-the-homeless-ostfildern>

81. Making Heimat, « *Apartments for refugees and the homeless* », base de données Making Heimat « Refugee Housing Projects », 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/apartments-for-refugees-and-the-homeless-ostfildern>
82. Making Heimat, « *Masonry Refugee Housing Project, Hanover* », base de données Making Heimat « Refugee Housing Projects », 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/fluechtlingswohnprojekt-in-massivbau-hannover>
83. Making Heimat, « *Masonry Refugee Housing Project, Hanover* », base de données Making Heimat « Refugee Housing Projects », 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/fluechtlingswohnprojekt-in-massivbau-hannover>
84. Rettich, S., « *Regulate, Reduce, Accelerate* », 2017. In Cachola Schmal, P, Scheuermann, A, Elser, O. (Eds.), Making Heimat. Germany, Arrival Country (86-98). Berlin: Hatje Cantz Verlag.
85. Making Heimat, « *Parking Lot Annex, Munich* », base de données Making Heimat « Refugee Housing Projects », 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/parkplatzueberbauung-am-dantebad-mnchen>
86. Making Heimat, « *Parking Lot Annex, Munich* », base de données Making Heimat « Refugee Housing Projects », 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/parkplatzueberbauung-am-dantebad-mnchen>
87. Making Heimat, « *Parking Lot Annex, Munich* », base de données Making Heimat « Refugee Housing Projects », 2017. Disponible sur <http://www.makingheimat.de/en/refugee-housing-projects/database/parkplatzueberbauung-am-dantebad-mnchen>
88. CBRE, Vonovia, « *Housing Market Report Germany 2016* », 2017.
89. Bensch, F., « *Potentials and general framework of the addition of stores and loft conversions* », Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, Bonn, 2017. Disponible sur http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/RP/GeneralDepartmentalResearch/Housing/addingstoreys/01_Start.html?nn=1469634¬First=true&docId=1390160
90. International Building Exhibition IBA Hamburg 2006-2013. (2013). « *Basic building and do-it-yourself builders* ». Disponible sur <https://www.iba-hamburg.de/en/projects/the-building-exhibition-within-the-building-exhibition/smart-price-houses/basic-building-and-do-it-yourself-builders/projekt/basic-building-and-do-it-yourself-builders.html>
91. International Building Exhibition IBA Hamburg 2006-2013. (2013). « *Basic building and do-it-yourself builders* ». Disponible sur <https://www.iba-hamburg.de/en/projects/the-building-exhibition-within-the-building-exhibition/smart-price-houses/basic-building-and-do-it-yourself-builders/projekt/basic-building-and-do-it-yourself-builders.html>
92. International Building Exhibition IBA Hamburg 2006-2013. (2013). « *Basic building and do-it-yourself builders* ». Disponible sur <http://www.iba-hamburg.de/en/projects/the-building-exhibition-within-the-building-exhibition/smart-price-houses/basic-building-and-do-it-yourself-builders/projekt/basic-building-and-do-it-yourself-builders.html>
93. International Building Exhibition Hamburg. (août 2013). *Smart Material House – Smart is Green*. Hamburg: IBA Hamburg GmbH, Jens-Phillip Petersen, Christian Roedel. Disponible sur http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Mediathek/Whitepaper/130813_WP_smartistgruen_en.pdf
94. International Building Exhibition Hamburg, « *Smart Material House – Smart is Green* », Hamburg: IBA Hamburg GmbH, Jens-Phillip Petersen, Christian Roedel, août 2013. Disponible sur http://www.ibahamburg.de/fileadmin/Mediathek/Whitepaper/130813_WP_smartistgruen_en.pdf
95. Griffiths, A., « *Chequerboard facades front Andreas Martin-Löf Arkitekten's affordable housing in Stockholm* », Dezeen, 8 juillet 2017. Disponible sur <https://www.dezeen.com/2017/07/08/chequer-facade-andreas-martin-lo-cc%88f-arkitekten-affordable-housing-blocks-stockholm-sweden/>
96. Arup, « *Modular micro apartments to help solve student housing issues in Berlin* », 3 juin 2016. Disponible sur <https://www.arup.com/news-and-events/news/modular-micro-apartments-to-help-solve-student-housing-issues-in-berlin>
97. City of London Planning Committee. (Date inconnue). « *Rapporteur review: The potential of modular housing to help solve London's housing crisis – Scoping Report* ». Disponible sur https://www.london.gov.uk/sites/default/files/rapporteur_scoping_document.pdf
98. Mairie de Londres – London Assembly, « *Mayor invests in over a thousand new homes for first-time buyers* », 15 août 2017. Disponible sur <https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/mayor-invests-over-thousand-new-homes-first-time-buyers>

Conclusion

Confrontées à l'arrivée massive d'individus fuyant la Syrie, l'Irak ou encore l'Afghanistan à partir de 2015, les villes européennes, et plus particulièrement les villes allemandes et suédoises, sont dans leur ensemble parvenues à fournir l'hébergement d'urgence nécessaire en organisant une réponse administrative structurée, en identifiant des terrains et bâtiments disponibles autrefois dévolus à d'autres usages et en militant en faveur d'un assouplissement des normes applicables. Certaines villes ont rencontré des difficultés particulières : Berlin a dû composer avec la prolongation non voulue du séjour des demandeurs d'asile en hébergement d'urgence, tandis que Dresde a fait face à de lourds problèmes d'acceptation de la présence des demandeurs d'asile par certains citoyens. Hambourg, Munich et d'autres ont éprouvé

des difficultés à identifier des bâtiments vacants ou du foncier constructible propres à loger les demandeurs d'asile, tandis que le système de logement public engorgé de Stockholm a suscité des tensions fortes et se trouve encore dégradé par l'arrivée sur le marché du logement des réfugiés nouvellement reconnus. Pour autant, la majorité des villes étudiées partage une caractéristique : elles semblent voir dans le logement temporaire un tremplin vers l'intégration, un parti pris qui implique d'adopter des politiques aussi variées que la distribution équilibrée du logement temporaire sur le territoire urbain, le dialogue avec les citoyens ou la réflexion sur la proximité des infrastructures sociales et les façons de préserver l'intimité ou l'autonomie du demandeur d'asile.

L'accès au logement des réfugiés ne saurait cependant garantir à lui seul leur intégration. Encore faut-il que les nouveaux arrivants puissent apprendre la langue locale et intégrer le marché du travail, un défi de longue haleine dont les villes sont parfaitement conscientes et auquel elles s'efforcent de répondre en proposant formations linguistiques et professionnelles et mécanismes de reconnaissance des qualifications. L'intégration de long terme, particulièrement au marché du travail, est un défi de taille pour les villes, qui ont beaucoup à perdre d'une intégration ratée. Pour accroître l'intégration au marché de l'emploi, les villes ont souvent mobilisé le secteur privé et la société civile, dont la contribution s'est avérée cruciale. Dans le domaine du logement comme dans celui de l'emploi, les résultats les plus prometteurs apparaissent souvent lorsque les villes ont su capitaliser sur leur principal atout : la concentration géographique d'une variété de parties prenantes aux champs d'expertise complémentaires. En recourant à l'intelligence collective et en s'appuyant sur les compétences de l'ensemble des acteurs urbains, qu'ils soient membres de l'administration publique, du secteur privé, de la sphère universitaire ou de la société civile, les villes ont pu répondre rapidement et efficacement à la crise, se montrant résilientes face à un choc qui pourrait bien devenir un stress chronique. Les villes doivent maintenant assurer la continuité de cette mobilisation civique si elles souhaitent faciliter l'incertaine et complexe intégration des réfugiés au marché de l'emploi et au tissu social urbain ; une mobilisation qui s'avère bien plus difficile à garantir au long terme qu'en période d'urgence, pendant laquelle l'émoi né des images de la crise suscite une mobilisation forte et spontanée.

Pour autant, l'intégration n'est pas le seul défi de long terme associé à l'arrivée des demandeurs d'asile : celle-ci a en effet aggravé la pénurie de logement abordable préexistante dans les villes européennes. Fort heureusement, de nombreuses villes semblent avoir pris conscience du fait que les outils développés en réponse au défi du logement temporaire peuvent tout aussi bien contribuer à résoudre le problème du logement abordable, ou tout du moins que les réflexions nées du premier peuvent être appliquées au second. En effet, l'identification de foncier constructible, la réversibilité d'usage des bâtiments existants ou encore la recherche de procédés permettant de construire plus vite et moins cher sont essentiels à la fourniture de logement abordable. Ces considérations montrent que si les villes sont pour l'instant sorties de la phase d'urgence, leur résilience continue d'être éprouvée ; elle dépend en effet de l'articulation de différentes échelles de temps et d'espace, à commencer par celles de l'urgence de la crise et de la temporalité plus longue du stress chronique et de l'intégration, phase durant laquelle l'équilibre urbain demeure fragilisé.

Pour accroître leur résilience au court comme au long terme, les villes ont tout à gagner à conserver la mémoire des enseignements et connaissances nées de la récente crise migratoire. De nombreuses villes européennes savent que cette dernière ne constitue en rien un incident isolé mais s'inscrit bien davantage dans un nouveau paradigme qui verra les flux migratoires s'intensifier et les chocs démographiques devenir plus fréquents, qu'ils soient le fait de troubles politiques ou du changement climatique. Ces migrations seront intrinsèquement difficiles à prévoir et il est donc crucial que les villes s'y préparent en sauvegardant les solutions d'ores et déjà développées. C'est là que réside, précisément, l'intérêt d'une étude de la réponse des villes européennes à la crise des réfugiés de 2015 : les précieuses leçons qu'elles en ont tirées permettront aux villes de se préparer aux crises futures, de même qu'elles peuvent aider à résoudre de plus larges problèmes, tels celui de la pénurie de logement abordable, qui pourrait bien s'avérer, dans les décennies à venir, la principale menace pesant sur la résilience urbaine.

A large, stylized number '5' graphic in orange and dark blue, positioned on the right side of the page, partially overlapping the main title text.

Villes étudiées : faits et chiffres

Stockholm **Éléments clés**

923 000 habitants¹



PIB par habitant

60 000€

Principaux secteurs économiques

technologies de l'information et de la communication, construction de machines, papier et imprimerie, produits chimiques³

Taux de chômage



Proportion de la population née à l'étranger



Entité publique dédiée à la coordination de l'accueil des réfugiés

Intro Stockholm (voir encadré p.17)

Statistiques sur l'accueil des réfugiés

- 2 436 réfugiés ont été assignés à la ville en vertu du droit national en 2016 et 2 858 en 2017 ; la ville est responsable du logement des nouveaux arrivants.
- En 2017, plus de la moitié d'entre eux étaient des familles.
- Importante proportion de mineurs parmi les nouveaux arrivants : en 2015, 5 000 enfants sont venus à Stockholm⁴, dont 2 000 ont ensuite été officiellement assignés à la ville.⁵

Logement temporaire pour les réfugiés distribués à Stockholm

- En 2017, le Comité d'aménagement urbain de Stockholm a délivré des permis de construire pour six lieux voués à accueillir des logements modulables.
- Le besoin de logement temporaire devrait demeurer stable en 2018 selon la ville qui continue de chercher du logement pour les nouveaux arrivants.⁶
- Parmi les exemples représentatifs ou significatifs de logement pour réfugiés, l'utilisation d'anciennes maisons de retraite pour loger temporairement les réfugiés et la création de projets de logement mixtes, mêlant étudiants et réfugiés.

Principales réalisations de la ville en matière d'accueil et de logement des réfugiés

- Création rapide d'une unité dédiée, Intro Stockholm
- Mise en oeuvre de projets de logement mixtes mêlant demandeurs d'asile et autres types de populations (retraités)
- Augmentation des objectifs annuels de construction de logements
- Accueil et hébergement d'un important nombre de mineurs non-accompagnés

Principaux défis rencontrés par la ville en matière d'accueil et de logement des réfugiés

- Pénurie aiguë de logement abordable et engorgement du système de logement public
- Problèmes d'acceptabilité, avec des réactions « NIMBY » (« Not in my backyard ») et des inquiétudes de certains habitants nées d'une perception de mise en concurrence avec les réfugiés pour l'obtention d'un logement

¹ Commission Européenne, « Growth, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Stockholm », 2017. Disponible sur <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/stockholm>

² Roden, L., « This map shows where you're most likely to be unemployed in Sweden », The Local, 3 février 2017. Disponible sur <https://www.thelocal.se/20170213/this-map-shows-where-youre-most-likely-to-be-unemployed-in-sweden>

³ Stockholm. In *Encyclopaedia Britannica* online. Disponible sur <https://www.britannica.com/place/Stockholm>

⁴ Stockholms stad. (19 September 2016). Stockholms stads ansvar. Disponible sur <http://www.stockholm.se/FamiljOmsorg/Socialt-ochekonomiskt-stod/Flyktningmottagande/Stockholms-stads-ansvar/>

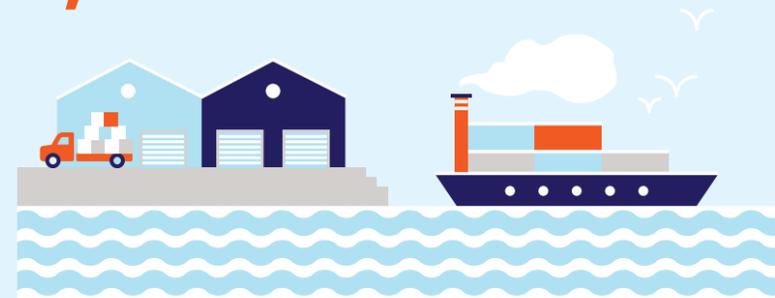
⁵ Stockholms stad. (6 April 2017). Alla anvisade från 2016 har fått boende – fler platser behövs 2017.

Disponible sur <http://www.stockholm.se/-/Nyheter/Nyanlanda/Alla-anvisade-fran-2016-har-fatt-boende--fler-platser-behovs-2017/>

⁶ Ibid

Hambourg ⁸ **Éléments clés**

1,8 million d'habitants



Taux de chômage



Cité-État

Entité publique dédiée à la coordination de l'accueil des réfugiés

L'Unité centrale de coordination des réfugiés (voir encadré p.16)

PIB par habitant

50 000€

Principaux secteurs économiques

transport maritime, logistique

Part de la population issue de l'immigration



Part des mineurs issus de l'immigration



Statistiques sur l'accueil des réfugiés

- Reçoit 2,52% des demandeurs d'asile d'Allemagne en conformité avec la clé de distribution de Königstein
- Accueille actuellement 57 000 réfugiés
- A reçu en août 2017 511 nouveaux demandeurs d'asile
- Moyenne actuelle : 400 demandeurs d'asile par mois
- Nombre prévisionnel de demandeurs d'asile arrivés à Hambourg en 2017 : 4 800
- Nombre de personnes qui devraient rejoindre des membres de leur famille réfugiés à Hambourg en 2017 : 1 500 à 3 000

Logement temporaire pour demandeurs d'asile¹⁰

- 300 lieux d'hébergement maximum dans tout Hambourg
- Un objectif de 300 réfugiés maximum par lieu d'hébergement d'ici fin 2019
- En 2017, objectif d'élimination de 8 000 places dans les hébergements initiaux, de fermeture du dernier centre d'hébergement initial « précaire » (90 individus) et de création de 7 000 places supplémentaires dans des logements publics nouvellement construits (ce dernier objectif ne sera vraisemblablement pas rempli avant mi-2018)
- Parmi les exemples représentatifs ou significatifs de logement temporaire, le centre d'hébergement de Notkestraße à Altona (voir encadré p.41) ou le futur projet de logement de Hohensasel (voir encadré p.43)

Principales réalisations de la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Construction rapide de bâtiments modulables à capacité plafonnée
- Fort engagement de la communauté locale grâce au dialogue et à la concertation entretenus par la ville, notamment à l'aide d'initiatives comme « *Finding Places* » (voir encadré p.37)

Principaux défis rencontrés par la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Identification de foncier disponible
- Pénurie de logement abordable

⁸ Présentation par Fouad Hamdan au Colloque International de Cerisy, septembre 2017.

⁹ European Commission EURES – The European Job Mobility Portal. (August 2017). Labour market information. Disponible sur <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?countryId=DE&acro=Imi&showRegion=true&lang=en&mode=text®ionId=DE0&nuts2Code=%20&nuts3Code=null&catId=360>

¹⁰ Ibid.

Berlin **Éléments clés**

3,6 millions d'habitants

ville en croissance, avec 40 000 arrivées annuelles (réfugiés non inclus)



Cité-État

Entité publique dédiée à la coordination de l'accueil des réfugiés

L'Autorité du Land de Berlin pour les affaires liées aux réfugiés (*Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten*)

Défis

- Pénurie aiguë de logement abordable
- Politique de restriction budgétaire au niveau municipal, avec des économies drastiques mises en oeuvre durant la décennie écoulée et une forte décroissance des effectifs de l'administration publique entre 2002 et 2012
- Forte différence entre l'est et l'ouest de Berlin en matière de niveaux de revenus et d'état des infrastructures

PIB par habitant

35 600€

Principaux secteurs économiques

politique, médias, culture

Taux de chômage



Statistiques sur l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés

- Accueille actuellement 65 000 réfugiés
- Reçoit 5,04% des demandeurs d'asile d'Allemagne en conformité avec la clé de distribution de Königstein
- Rythme actuel des arrivées : 700 à 800 nouveaux arrivants par mois

Logement temporaire pour demandeurs d'asile

- 151 lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile au 23 février 2016 (incluant les centres d'accueil, l'hébergement d'urgence et de long terme et les logements collectifs)
- Parmi les exemples représentatifs ou significatifs de logement temporaire : le projet de construction de Tempohomes et de multiples projets de logement modulable, notamment le centre d'hébergement de Paul-Schwenk-Straße

Principales réalisations de la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Poursuite d'un objectif de long terme de résorption de la pénurie de logement abordable par la construction de bâtiments permanents dédiés aujourd'hui à l'accueil de demandeurs d'asile et à terme à l'hébergement d'autres types de populations

Principaux défis rencontrés par la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Passage retardé des demandeurs d'asile de l'hébergement d'urgence au logement temporaire de plus long terme
- Problème d'acceptabilité de certains projets de logement d'urgence ou temporaire (par exemple, le projet de Tempelhofer Feld, voir p.23)
- Coopération difficile avec les arrondissements pour identifier des terrains et bâtiments disponibles où pourraient être installés ou édifiés des logements temporaires pour demandeurs d'asile
- Pénurie aiguë de logement abordable aggravée par une croissance démographique forte

¹¹ European Commission EURES – Portail Européen sur la Mobilité de l'Emploi, « Labour market information », août 2017. Disponible sur <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?countryId=DE&acro=Imi&showRegion=true&lang=en&mode=text®ionId=DE0&nuts2Code=%20&nuts3Code=null&catId=375>

Dresde Éléments clés

540 000 habitants

Principaux secteurs économiques

industrie pharmaceutique, semi-conducteurs, génie électrique et mécanique



PIB par habitant

31 100€

Taux de chômage



Statistiques sur l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés

- 5,1% des nouveaux arrivants sont assignés à l'État de Saxe en vertu de la clé de Königstein. Parmi ceux-ci, 13% sont distribués par l'État à la ville de Dresde ;
- 3 427 réfugiés en juin 2017 (par rapport à 5 092 l'année précédente) ;
- Principaux pays d'origine : Syrie, Afghanistan, Pakistan, Irak¹³ ;
- Au premier semestre 2017, le gouvernement de Saxe a alloué 389 individus à Dresde ; durant la même période, 53 personnes sont reparties dans leur pays d'origine (contre 202 en 2016) ;
- La ville estime que ses dépenses mensuelles par réfugié s'élèvent à 1 000 euros (incluant une allocation, le logement et des soins de santé)¹⁴, dont 630 euros sont remboursés par l'État.

Logement temporaire pour demandeurs d'asile

- En juin 2017, Dresde avait accueilli un total de 3 427 personnes. Parmi elles, 2 146 vivaient dans des logements décentralisés et 1 281 dans de grands dortoirs.
- Les logements pour demandeurs d'asile sont distribués à travers toute l'aire urbaine, avec une majorité d'individus hébergée dans les quartiers de Prohlis (quartier du sud-est de Dresde souvent associé à ses grands ensembles de Plattenbau et à la population défavorisée dont 30% a voté pour *Alternativ für Deutschland*) et de Cotta (quartier résidentiel situé à l'ouest de la ville).
- Parmi les exemples représentatifs ou significatifs de logement temporaire : le centre d'hébergement temporaire de Strehleenerstraße (ancien hôtel), abritant plus de 350 individus ; un centre d'hébergement similaire situé à Fritz-Reuter-Straße, d'une capacité de plus de 200 personnes¹⁵.

Principales réalisations de la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Stratégie d'hébergement d'urgence mettant à profit des bâtiments disponibles (hôtels)

Principaux défis rencontrés par la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Pénurie de logement abordable
- Problèmes d'acceptabilité

¹² Bundesagentur für Arbeit – Statistik, (2017). Dresden, Agentur für Arbeit. Disponible sur <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebietsstruktur/Sachsen/Dresden-Nav.html>

¹³ Ville de Dresde, « Zahlen, Fakten, Planung », 2017. Disponible sur <http://www.dresden.de/de/leben/gesellschaft/migration/asyl/fragen-und-antworten.php>

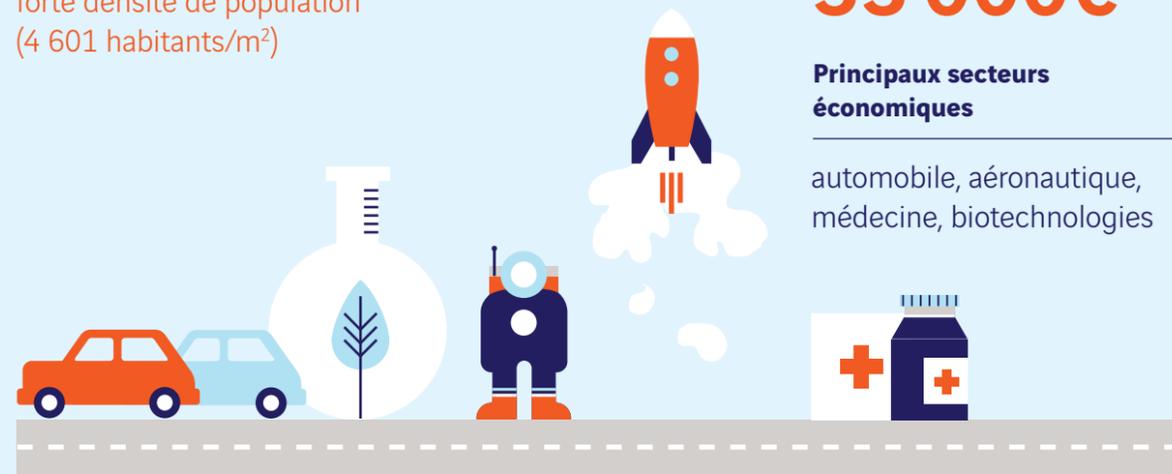
¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ville de Dresde, « Unterbringung », 2017. Disponible sur <http://www.dresden.de/de/leben/gesellschaft/migration/asyl/unterbringung.php>

Munich **Eléments clés**

1,5 million d'habitants

forte densité de population
(4 601 habitants/m²)



PIB par habitant

53 000€

Principaux secteurs économiques

automobile, aéronautique,
médecine, biotechnologies

Part de la population issue de l'immigration



Taux de chômage



Statistiques sur l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés

- Accueillait, en septembre 2016, 9 352 réfugiés¹⁷
- Reçoit 1,6% des demandeurs d'asile d'Allemagne en conformité avec la clé de distribution de clé de Königstein et les mécanismes de distribution de l'État fédéré¹⁸
- Importante réduction des effectifs municipaux dédiés à l'accueil des réfugiés, qui étaient significatifs dans les années 1990 au moment de l'arrivée des réfugiés kosovars

Logement temporaire des demandeurs d'asile

- La ville a lancé un programme de « construction légère » (*Leichtbauhalle*) en réponse à la forte augmentation des besoins en hébergement d'urgence à l'été 2015 ; à la fin 2016, tous ces halls avaient été fermés
- Parmi les exemples représentatifs ou significatifs de logement temporaire : le projet de logement mixte de Dantebad (voir encadré p. 60), le projet de logement pour réfugiés de Bellevue di Monaco (voir encadré p. 49), le programme de construction de *Leichtbauhalle* (structures légères) (voir encadré p. 22)

Principales réalisations de la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Forte innovation dans l'utilisation des actifs existants (exemple du projet de Dantebad)
- Diversité des typologies de projets de logement à destination des demandeurs d'asile

Principaux défis rencontrés par la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Pénurie de logement abordable dans cette ville qui est la plus chère d'Allemagne sur le plan immobilier

¹⁶ Ville de Munich, « *Munich economy - key data* », 2017. Disponible sur https://www.muenchen.de/rathaus/wirtschaft_en/munich-business-location/economic-data.html

¹⁷ Ville de Munich, « *Daten zu in München untergebrachten Flüchtlingen* », 2017. Disponible sur <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Fluechtlinge/Hintergrund.html>

¹⁸ Ibid.

Stuttgart ¹⁹ **Éléments clés**

600 000 habitants



PIB par habitant

57 100€

Principaux secteurs économiques

automobile,
génie électrique

Part de la population issue de l'immigration



Taux de chômage



Part des mineurs issus de l'immigration



Part de la population ressortissante d'un État étranger



Statistiques sur l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés

- Accueille actuellement plus de 8 000 réfugiés (70% de familles et 30% d'individus seuls, dont 1 000 mineurs non-accompagnés)
- Principaux pays d'origine : Syrie, Irak, Afghanistan, Kosovo, Macédoine, Erythrée, Iran, Pakistan
- Taskforce « Intégration des réfugiés » fondée par la municipalité et constituée de six divisions (apprentissage de la langue, travail social, mesures de formation et de qualification professionnelle, recherche d'emploi et services d'orientation)
- Assistance aux demandeurs d'asile dans leurs démarches quotidiennes, leurs problèmes juridiques, de santé, de logement et de planification familiale
- 41 « cercles d'amis » des réfugiés, avec plus de 3 500 bénévoles

Logement temporaire des demandeurs d'asile

- Logement décentralisé dans plus de 120 logements collectifs et appartements distribués dans toute la ville
- Gestion de chaque logement et assistance sociale concentrés sous un seul toit
- Parmi les exemples représentatifs ou significatifs de logement temporaire : la maison Pallotti (voir p.35), le complexe de logement modulable de Feuerbach

Principales réalisations de la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Politique visant à atteindre une distribution équilibrée des logements sur l'ensemble du territoire urbain
- Construction rapide de logement temporaire de long terme pour demandeurs d'asile

Principaux défis rencontrés par la ville en matière d'accueil et de logement des demandeurs d'asile

- Pénurie de logement abordable

¹⁹ (Entretien avec G. Pavkovic et A. Özbabacan, juin 2017)

²⁰ « Stuttgart, Agentur für Arbeit », Agence fédérale pour l'emploi – Statistiques, 2017. Disponible sur <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebietsstruktur/Baden-Wuerttemberg/Stuttgart-Nav.html>

Chronologie du projet d'étude

- **2 février 2017**
Visite de terrain du groupe de travail à Hambourg
- **9 février 2017**
Atelier de *design thinking* au Liberté Living Lab, Paris
- **10 mars 2017**
Audition d'experts avec Luise Noring et Marie-Therese Harnoncourt-Fuchs, Paris
- **5 mai 2017**
Visite de terrain du groupe de travail à Stockholm
- **12 juin 2017**
Visite de terrain de La Fabrique de la Cité à Munich
- **14 juin 2017**
Visite de terrain de La Fabrique de la Cité à Stuttgart
- **19 juin 2017**
Visite de terrain de La Fabrique de la Cité à Berlin
- **21 juin 2017**
Visite de terrain de La Fabrique de la Cité à Dresde
- **19 juillet 2017**
Restitution des visites de terrain en Allemagne au groupe de travail
- **23 novembre 2017**
Conférence « Villes européennes et réfugiés : un laboratoire du logement abordable et de la résilience urbaine ? » à Munich

Notre réseau d'experts

Hambourg

Anselm Sprandel, Directeur de l'Unité de coordination centrale des réfugiés de la ville de Hambourg (ZKF)

Jan Pörksen, Conseiller d'État au travail, aux affaires sociales, à la famille et à l'intégration de la ville hanséatique libre de Hambourg

Inga Cordes, Directrice, Unité transversale, Unité de coordination centrale des réfugiés de la ville de Hambourg (ZKF)

Fouad Hamdan, Responsable de la participation citoyenne auprès de l'Unité de coordination centrale des réfugiés

Tobias Holz, *Finding Places, HafenCity University*

Athanasia Ziagaki, responsable du camp de réfugiés de Notkestraße 2, *Fördern und Wohnen*

Arnd Boekhoff, co-fondateur et membre du Conseil d'administration de *Hanseatic Help*

Imogen Buchholz, directrice des affaires sociales, de la jeunesse et de la santé, arrondissement d'Altona, Hambourg

Cornelia Sylla, Université de Hambourg

Stockholm

Ann-Margarethe Livh, Maire adjointe de Stockholm en charge du logement et de la démocratie

Åsa Lindhagen, Maire adjointe de Stockholm en charge des affaires sociales

Emilia Bjuggren, Maire adjointe de Stockholm en charge de l'emploi et du sport

Carl Dahlström, conseiller politique d'Ann-Margarethe Livh

Samuel Svan, conseiller politique d'Åsa Lindhagen

Maria Rankka, Présidente de la Chambre de commerce de Stockholm

Johan Oljeqvist, Président, *Fryshuset*

Camilla Ströberg, coordinatrice du soutien social aux nouveaux venus, Stockholm

Johan Klint, secrétaire chargé du développement et de l'analyse, Intro Stockholm

Jack Bandek, avocat, stagiaire à la Chambre de commerce de Stockholm

Munich

Julia Hinderink, architecte, commissaire de l'exposition *Flucht nach Vorne*

Sophie Wolfrum, professeur, Chaire Design urbain et aménagement régional, Université technique de Munich

Mareike Ziegler, chargée du projet intégration des réfugiés, Chambre de commerce de Munich

Dr. Petra Schütt, département du travail et des affaires économiques, ville de Munich

Dr. Ulrike Schulz, département du travail et des affaires économiques, ville de Munich

Andra Barboni, chargée de projet Amiga (*"Active Migrants in the Local Labor Market"*)

Max Felsner, fondateur, SocialBee

Stuttgart

Gari Pavkovic, commissaire à l'intégration, ville de Stuttgart

Ayse Özbabacan, chargée de mission auprès du département Politique de l'intégration de la ville de Stuttgart

Berlin

Claudia Langeheine, Présidente de l'Autorité du Land de Berlin en charge des affaires liées aux réfugiés (*Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten*)

Monika Hebbinghaus, porte-parole de l'Autorité du Land de Berlin en charge des affaires liées aux réfugiés (*Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten*)

Stefan Lehmeier, représentant adjoint pour l'Allemagne de l'*International Rescue Committee*

Dresde

Maxie Fischer, fondatrice, Malika eV

Wanja Saatkamp, coordinatrice, *Montagscafé*

Olaf Reiter, architecte, Reiter Architekten BDA

La Fabrique de la Cité tient également à remercier :

Marie-Therese Harnoncourt-Fuchs, fondatrice et associée, the next ENTERprise architects

Bruce Katz, *Centennial Scholar, The Brookings Institution*

Luise Noring, professeur à la *Copenhagen Business School*

Daphne Hadjiandreou-Boll, coordinatrice de l'aide aux réfugiés, ville de Mannheim

Karin Lorenz-Hennig, directrice de l'unité logement et immobilier, Institut fédéral pour la construction et la recherche urbaine et régionale (BBSR) au sein du Bureau fédéral de la Construction et de l'aménagement régional (BBR)

Dr. Franziska Bensch, chargée de mission, Institut fédéral pour la recherche en matière de construction, d'affaires urbaines et de développement spatial, Bonn

Dr. Shahd Wari, Institut Max Planck

Dr. Katrin Gliemann, Université technique de Dortmund

Jonathan Ellis, Vice-président du réseau *City of Sanctuary* (Royaume-Uni)

Kilian Kleinschmidt, fondateur, Switxboard

Charlotte McDonald-Gibson, journaliste

Dr. Andreas Bock, professeur, *Akkon University of Human Sciences*

Sébastien Maire, Haut responsable de la résilience, Secrétariat Général de la Ville de Paris

Noémie Fompeyrine, chargée de mission Résilience, Secrétariat Général de la Ville 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

Florine Ballif, maître de conférence à l'Institut d'urbanisme de Paris

Abdu Gnaba, anthropologue, fondateur de Sociolab

Cyrille Hanappe, architecte

Anne-Sophie Schmidt, analyste politique à l'OCDE

Claire Lefort, géographe et étudiante à l'École normale supérieure

Alaa Sendyan, architecte et étudiante à l'École normale supérieure

Sylvie Daumal

Thomas Dupeyrat

Anouck Rayé

Groupe de travail et équipe de La Fabrique de la Cité

Membres du groupe de travail de La Fabrique de la Cité

Caroline Bucket, Directrice marketing/communication, ADIM - VINCI Construction France

Christian Caye, Délégué au développement durable, VINCI

José-Michaël Chenu, Directeur marketing stratégique et développement urbain, VINCI

Pierre Coppey, Directeur général adjoint, VINCI, et Président de l'association Aurore

Pierre Duprat, Directeur de la communication, VINCI, et sponsor de ce projet d'étude

Armelle Langlois, Directrice adjointe construction durable, VINCI Construction France

David Mangin, urbaniste, cabinet SEURA

Nicolas Minvielle, professeur de marketing, design et création, Audencia Nantes

Éric Pliez, Directeur général, Aurore

Arjan van Timmeren, Directeur scientifique, *Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions*

Laurent Vigneau, Directeur du département mobilité et développement territorial, Artelia

Membres de l'équipe de La Fabrique de la Cité

Cécile Maisonneuve, présidente

Chloë Voisin-Bormuth, responsable des études et de la recherche

Mathieu Lerondeau, directeur de la communication

Marie Baléo, chargée de mission et auteur de ce rapport

Alexandre Grassigny, chargé de mission

Camille Combe, chargé de mission

Laure Blanchard, responsable communication

Marcelle Adda, *Office Manager*

Ioana Lupu, Edith Renard, Alice Dang, assistantes de recherche

Remerciements

Rédaction :

Marie Baléo

Introduction :

Cécile Maisonneuve

Édition :

Chloë Voisin-Bormuth

Graphisme :

Elsa Antoine

Impression : Impression Jaurès

Contact :

12 rue Louis Blériot

92500 Rueil-Malmaison

France

contact@lafabriquedelacite.com

+33 1 47 16 38 72



twitter.com/fabriquelacite



medium.com/la-fabrique-de-la-cité