

Collecte de données pour l'accueil des personnes réfugiées au niveau communautaire

Note d'orientation

2022



Examen des options et des documents à
l'appui

Collecte de données pour l'accueil des personnes réfugiées au niveau communautaire : examen des options et des documents à l'appui

NOTE D'ORIENTATION
Programme Cités interculturelles
2022

Programme des Cités interculturelles
Conseil de l'Europe

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage n'engagent
que le ou les auteurs et ne reflètent pas nécessairement
la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Auteur : MigrationWork CIC

Édition : Unité des Cités interculturelles

Image de couverture : SDI Production, Getty Images
Unité Cités Interculturelles,

Council of Europe ©

Conseil de l'Europe, décembre 2022

Table des matières

1	INTRODUCTION : LE DÉFI DE LA COLLECTE DE DONNÉES	5
1.1	Portée de la présente note d'orientation	6
2	CODE DE PRATIQUE : COLLECTE DE DONNÉES ET D'AUTRES INFORMATIONS AUPRÈS DES PERSONNES RÉFUGIÉES	11
3	ACCUEIL DES PERSONNES RÉFUGIÉES, COLLECTE DE DONNÉES ET ÉCOUTE DES POINTS DE VUE DE LA POPULATION : LES OPTIONS QUI S'OFFRENT AUX VILLES.....	12
3.1	Ensembles de données officielles	12
3.1.1	Données du recensement national.....	12
3.1.2	Cartes d'identité (ID) et données d'enregistrement des résident·e·s.....	13
3.1.3	Données administratives : fourniture de services	13
3.1.4	Données administratives : contrôle de l'immigration et systèmes d'asile et de réfugié·e·s	15
3.1.5	Étape par étape : pratique d'utilisation des ensembles de données officielles	15
3.2	Géolocalisation ou « mégadonnées »	16
3.3	Enquêtes	17
3.4	Participation des communautés	19
3.4.1	Assemblées de personnes migrantes de longue durée	20
3.4.2	Elargir le dialogue : un programme d'action participative	21
3.4.3	Chercheurs communautaires : des « sociologues citoyen·ne·s »	22
4	UNE COMBINAISON DE MÉTHODES.....	25
4.1	Utilisation de données composites : exemples	27
5	CONCLUSIONS	29
6	ANNEXE : LISTE DE CONTRÔLE	30

1 INTRODUCTION : LE DÉFI DE LA COLLECTE DE DONNÉES

Les villes sont souvent à l'avant-garde de l'accueil des personnes en quête de protection internationale, ou d'« asile », c'est-à-dire des personnes qui ont franchi les frontières internationales pour échapper à la persécution ou au conflit. Les services d'aide à ces personnes demandeuses d'asile et réfugiées sont principalement fournis au niveau local, et les lieux où elles trouvent du travail ou des liens avec leur propre communauté se trouvent généralement dans les villes. En outre, les interactions avec les autres résident-e-s et avec les organisations de la société civile qui soutiennent l'intégration interculturelle dans la société d'accueil se produisent en grande partie dans ces villes.

Pour que le processus d'accueil des personnes réfugiées soit une réussite tant pour les résident-e-s établi-e-s que pour les personnes nouvellement arrivées, les autorités élues et les autres organismes publics doivent avoir accès à des informations essentielles, notamment des données statistiques sur les caractéristiques démographiques et socio-économiques des personnes nouvellement arrivées, ainsi qu'un tableau de leurs besoins et aspirations. Il leur faut pour cela établir un véritable dialogue avec celles-ci. Or même les villes qui ont une longue expérience du suivi de l'évolution démographique peuvent constater, face à l'arrivée des personnes réfugiées, qu'elles ne disposent pas de moyens efficaces pour recueillir ces informations.

Pour mieux saisir l'enjeu que représente la collecte de données sur (et avec) les personnes demandeuses d'asile et réfugiées, la présente note d'orientation examine l'expérience des villes de Pologne et d'autres États européens qui ont accueilli des personnes fuyant l'agression militaire russe contre l'Ukraine à partir de février 2022.

Les principaux termes utilisés dans la note pour étudier cette expérience sont définis dans l'encadré ci-dessous :

En quête de protection : définition des termes

Les personnes qui demandent une protection internationale sont des demandeur-euse-s d'asile tant que leur demande de séjour dans le pays d'accueil est encore examinée par ses autorités. Les réfugié-e-s sont des personnes qui ont besoin de rester dans le pays d'accueil pour être protégé-e-s et donc de bénéficier d'un droit d'asile, qui leur est reconnu par les autorités du pays concerné.

Comment les États prennent-ils la décision de reconnaître qu'une personne est un-e *réfugié-e* ayant droit à l'asile ? La plupart d'entre eux ont signé la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et appliquent ses critères pour prendre cette décision¹. Se référant aux dangers et aux persécutions auxquels les individus sont concrètement confrontés dans leur pays d'origine plutôt qu'à leur nationalité, la Convention de 1951 restera probablement le cadre normatif de la plupart des décisions en matière d'asile dans un avenir prévisible.

L'exode des civils fuyant l'agression russe contre l'Ukraine a entraîné l'adoption, au printemps 2022, d'un nouvel ensemble de lois offrant un asile à durée limitée et assorti de larges droits civiques et sociaux, *spécifiquement élaborés pour les ressortissant-e-s ukrainien-ne-s*. Au cœur de ce nouveau régime se trouve la directive sur la protection temporaire activée par l'Union européenne en mars 2022². Elle était accompagnée de législations nationales d'effet similaire adoptées par certains États membres de l'UE, notamment la Pologne, et en dehors de l'UE par des États comme le Royaume-Uni et le Canada. En fait, cet ensemble législatif constitue un cadre provisoire pour la protection d'une nationalité spécifique, qui se superpose temporairement aux principes de la Convention des Nations Unies de 1951 pour créer une nouvelle catégorie collective de personnes protégées. Au sein de ce groupe, il est probable que de nombreuses personnes pourraient également prétendre au statut de réfugié-e au titre de la Convention de 1951, si cela devait être vérifié.

Le terme « réfugié-e-s ukrainien-ne-s » est utilisé dans ce dossier pour désigner toute personne ayant fui l'Ukraine pour chercher une protection depuis le début de l'agression militaire de la Russie. Les

¹ Sur la Convention de 1951, complétée par son Protocole de 1967, voir : <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>. Les États peuvent varier, selon la législation et les politiques nationales, dans la manière dont ils appliquent concrètement les critères de la Convention à des demandes d'asile spécifiques.

² https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. Cette directive étend également la protection temporaire de l'UE aux personnes qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022, qui ne sont pas des ressortissant-e-s ukrainien-ne-s mais qui bénéficiaient du statut de réfugié-e (ou qui demandaient l'asile) dans ce pays, qui sont apatrides ou qui sont des ressortissant-e-s de pays tiers dans l'incapacité de retourner « durablement et en toute sécurité » dans leur pays d'origine. Elle permet à ces personnes bénéficiaires de la protection temporaire de l'UE de demander également, si elles le souhaitent, l'asile dans le cadre du système standard de la convention de 1951.

informations disponibles suggèrent que la grande majorité, probablement au moins 98%, était composée de ressortissant·e·s ukrainien·ne·s bénéficiant du droit d'être accueilli·e·s dans le cadre des régimes de protection provisoire indiqués ci-dessus.

Les personnes n'étant pas de nationalité ukrainienne qui ont dû fuir l'Ukraine sont probablement, dans la plupart des cas, des citoyen·ne·s de l'UE ou d'autres pays sûrs dans lesquels elles pouvaient ensuite retourner. Celles qui n'y ont pas réussi ont eu la possibilité de demander l'asile dans d'autres pays européens au titre des règles de la Convention des Nations Unies, ainsi qu'une protection temporaire de l'UE (voir note de bas de page 2). Il s'agit de personnes qui, avant février 2022, avaient le statut de réfugié·e en Ukraine ou étaient en train de le demander, et de personnes résidant en Ukraine qui étaient apatrides³.

En raison des déplacements forcés, les personnes en quête de protection arrivent généralement dans un nouveau pays en ayant peu de liens avec les systèmes officiels, les services et les réseaux sociaux grâce auxquels les autorités municipales recueillent généralement des données sur leurs résident·e·s. Les personnes réfugiées, même lorsque ce statut est officiellement reconnu, peuvent passer une longue période sans adresse fixe et n'entrent donc pas dans le cadre d'un recensement officiel ou d'une enquête sur les ménages. Cette absence de visibilité place les personnes concernées dans une situation encore plus précaire. Tant que les personnes réfugiées ne seront pas visibles dans les données locales et que leurs voix ne seront pas entendues, la ville ne pourra pas travailler avec un maximum d'efficacité et d'efficience pour leur venir en aide.

1.1 Portée de la présente note d'orientation

Afin d'aider les autorités municipales à relever ce défi, la présente note d'orientation donne un aperçu des méthodes de collecte d'informations sur les personnes demandeuses d'asile et réfugiées nouvellement arrivées. La plupart des méthodes exposées sont étayées par une grande quantité d'analyses techniques et universitaires. Si la note présente certaines références marquantes, elle n'a pas pu analyser l'ensemble des documents publiés sur ce sujet ni fournir un manuel technique indiquant comment appliquer ces méthodes dans les circonstances très disparates des villes européennes. Pour les rendre opérationnelles dans leur contexte local spécifique, les villes voudront certainement appliquer leurs propres compétences, internes ou externes, sous réserve des ressources disponibles.

La note vise plutôt à *aider la ville à examiner les options disponibles* dans ce domaine, en montrant comment différentes méthodes peuvent s'adapter aux divers aspects de l'accueil et de l'intégration des personnes réfugiées, ou à leurs différents types de déplacement. Il convient de noter certaines caractéristiques essentielles de son approche :

- Cette note traite des données quantitatives (statistiques) et qualitatives (subjectives, non numériques). Lorsque le terme « données » est employé ici, par souci de concision, il désigne en fait des informations quantitatives et qualitatives. Ces dernières, qui décrivent des qualités ou des caractéristiques qui ne peuvent être réduites à des valeurs numériques, comprennent les récits que font les personnes réfugiées elles-mêmes sur leurs besoins, leurs expériences et leurs aspirations. Quel que soit le type de données dont il est question, cette analyse indique qu'elles trouvent leur origine dans les expériences variables des individus. L'un des principaux atouts des méthodes communautaires de collecte de données, examinées dans la section 3.4, est qu'elles peuvent mieux prendre en compte la richesse de l'expérience individuelle.
- Afin d'encadrer les méthodes décrites ici, cette note d'orientation propose un ensemble de valeurs et de principes éthiques qui constitue un **code de pratique pour la collecte d'informations sur les réfugié·e·s** (voir section 2). Nos travaux suggèrent que les autorités publiques se sont parfois lancées, sous la pression, dans des activités de collecte de données ne présentant aucune garantie suffisante pour les intérêts et les droits des personnes réfugiées interrogées. Nous pensons que les villes accueilleront favorablement la proposition de code de pratique ci-après, qui rappelle notamment combien il est important de préparer le personnel et les outils, si possible bien avant

³ Le nombre total de personnes réfugiées et demandeuses d'asile en Ukraine avant février 2022 (<https://www.unhcr.org/ua/en/refugees-asylum-seekers>) était légèrement supérieur à 5000. Sur les apatrides en Ukraine avant 2022, voir : <https://www.unhcr.org/ua/en/41381-strengthened-protection-for-stateless-people-in-ukraine-737-stateless-persons-applied-to-determine-their-status-in-2021.html>. Ce résumé du HCR suggère que leur nombre aurait alors été d'environ 35 000, pour la plupart des « groupes vulnérables et marginalisés, tels que les Roms, les sans-abri, les personnes âgées titulaires de passeports soviétiques » et les ancien·ne·s détenu·e·s. Aucune information n'est disponible sur le nombre de personnes réfugiées, demandeuses d'asile et apatrides ukrainiennes ayant fui l'agression militaire russe en 2022.

l'arrivée des personnes réfugiées, afin de respecter les droits et le bien-être des personnes interrogées.

- La note examine les moyens de recueillir des données et d'autres informations qui pourraient impliquer les communautés au sein de la ville, ainsi que des méthodes plus conventionnelles qui considèrent que les résident·e·s de la ville sont de grandes catégories démographiques. Dialoguer avec les individus au niveau local peut transformer la collecte de données en action communautaire collective, de sorte qu'elle devienne partie intégrante du processus d'intégration interculturelle.
- Certes, l'accent est mis sur les personnes en quête de protection, mais les méthodes de collecte de données décrites permettront également de recueillir des informations sur les personnes « migrantes », c'est-à-dire les personnes qui changent de pays de résidence pour passer douze mois ou plus dans le nouveau pays, quel qu'en soit le motif⁴. Il s'agit notamment des personnes qui se déplacent pour travailler, rejoindre leur famille ou étudier, ainsi que celles qui sont sans papiers ou sans autorisation de séjour en cours.

Le défi de la collecte de données s'est présenté sous une forme critique aux villes polonaises à partir de février 2022, lorsque l'agression militaire russe contre l'Ukraine a poussé des millions de citoyen·ne·s ukrainien·ne·s à chercher refuge au-delà des frontières de l'Ukraine, notamment dans les villes polonaises. L'exemple polonais présenté dans cette note est une étude de cas plus large qui permet de donner un aperçu des applications et des défis rencontrés sur le plan pratique.

UN EXEMPLE : L'EXPÉRIENCE DES VILLES POLONAISES EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES PERSONNES FUYANT L'UKRAINE EN 2022

L'agression militaire contre l'Ukraine en février 2022 a entraîné l'un des déplacements de personnes réfugiées le plus important et le plus rapide provenant d'une seule zone de conflit depuis la Seconde Guerre mondiale.

En décembre 2022, le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) avait enregistré 7,8 millions de réfugié·e·s d'Ukraine dans toute l'Europe. Sur ce total, 61% s'étaient inscrit·e·s pour bénéficier d'une protection au titre de la directive de l'Union européenne (UE) sur la protection temporaire ou de systèmes nationaux similaires⁵. Au début de la guerre, il est possible que le nombre total de réfugié·e·s ukrainien·ne·s en Europe ait été encore plus élevé. En septembre 2022, une enquête menée en Ukraine par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a estimé qu'environ 1,3 million d'Ukrainien·ne·s étaient déjà rentré·e·s au pays après un déplacement transfrontalier « dû à la guerre⁶ ».

S'agissant des réfugié·e·s de la guerre en Ukraine, la Pologne a accueilli plus de personnes que tout autre pays, ce qui a entraîné des changements considérables dans la démographie et la vie civique des villes polonaises. Le tableau 1 ci-après indique le nombre de personnes réfugiées ukrainiennes enregistrées dans les pays voisins (huit premières lignes) et dans les autres États européens qui ont accueilli plus de 100 000 d'entre elles (cinq lignes restantes), tel que rapporté au HCR pour décembre 2022. Le chiffre pour la Pologne est de 31% du total européen.

⁴ Bien que cela reste la définition internationale orthodoxe de la personne migrante ou immigrante, les États européens et non-européens la remplacent de plus en plus par des critères qui se réfèrent à leurs propres décisions en matière de contrôle de l'immigration. Pour un examen plus approfondi et une définition de ces termes et d'autres termes connexes, voir : <https://rm.coe.int/intercultural-glossary/1680a836f2>

⁵ Portail de données opérationnelles du HCR - Situation des réfugiés en Ukraine décembre 2022 :Portail de données opérationnelles du HCR - Situation des réfugiés en Ukraine décembre 2022, Portail de données opérationnelles du HCR - Situation des réfugiés en Ukraine décembre 2022 : <https://www.unhcr.org/fr/urgence-ukraine.html><https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

⁶ Bureau régional du HCR pour l'Europe, *Ukraine situation flash update* No. 33 (21 octobre 2022) - <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

Tableau 1 Personnes réfugiées ukrainiennes enregistrées par le HCR, par pays - Europe : décembre 2022

	Personnes réfugiées enregistrées (en milliers)
Pologne	1529
République de Moldova	98
Bulgarie	52
Roumanie	98
Hongrie	33
Slovaquie	103
République tchèque	468
Autriche	89
France ^(a)	119
Allemagne	1022
Italie	173
Espagne	149
Royaume-Uni	148
Tous les autres pays européens ^(b)	882
Nombre total de personnes réfugiées enregistrées dans les États européens	4963

Source: Portail de données opérationnelles du HCR, décembre 2022, voir : <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

Notes : a) Données au 31/10/2022. b) Inclut la Türkiye (47 000 environ)

Les chiffres ne reflètent cependant qu'une partie de la situation. Pour la plupart des pays, les chiffres du tableau 1 font référence aux personnes enregistrées dans le cadre de la directive européenne sur la protection temporaire ou de systèmes nationaux équivalents. En général, ces chiffres sont bien en deçà de la population réelle des réfugié-e-s qui ont fui l'Ukraine après l'agression militaire. Par exemple, en septembre 2022, le HCR a prévu qu'en décembre de la même année, le nombre réel de personnes réfugiées ukrainiennes en Pologne serait d'environ deux millions, soit près d'un tiers de plus que le chiffre des personnes réfugiées enregistrées indiqué dans le tableau 1⁷.

Cet écart montre bien le problème auquel sont confrontées les villes polonaises en matière de données, et ce malgré un cadre juridique favorable aux personnes réfugiées ukrainiennes pour l'obtention d'une résidence légale qui pourrait les inciter à s'inscrire auprès des services publics et d'autres systèmes d'enregistrement. La législation adoptée par le gouvernement polonais quelques semaines après le début de la guerre a créé une série de droits et de garanties pour les personnes réfugiées ukrainiennes, à savoir « ... un séjour légal prolongé, l'accès à l'emploi, aux soins de santé, à l'éducation et à certaines aides financières », d'une durée de 18 mois (avec possibilité de prolongation), ainsi que le droit de créer une entreprise et d'utiliser gratuitement les transports publics⁸. Toutes avaient le droit de s'inscrire pour obtenir le numéro d'identification PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności - Système électronique universel d'enregistrement de la population) qui donnait un accès plus large aux

⁷ Bureau régional du HCR pour l'Europe, Ukraine situation: Recalibration – Regional Refugee Response Plan March-December 2022 (Septembre 2022).

⁸ Pour une présentation de cette « loi spéciale », voir : <https://www.pomocprawna.org/en/special-law-for-people-fleeing-ukraine--a-short-guide>.

services sociaux et à certaines aides financières⁹. Pourtant, à l'automne 2022, on estime que 30 % des personnes réfugiées ukrainiennes en Pologne n'avaient toujours pas pris de numéro PESEL.

Plus généralement, comme indiqué ci-avant, une proportion similaire de personnes réfugiées ukrainiennes est restée « sous les radars » des recensements de base de la population¹⁰. Au printemps 2022, trois villes polonaises ont été consultées, dans le cadre du programme des Cités interculturelles (ICC) du Conseil de l'Europe, sur leurs besoins en matière de soutien. Les consultations ont montré clairement qu'elles ne disposaient pratiquement d'aucune information sur la plupart des personnes nouvellement arrivées. Or, si la Pologne a accueilli presque unanimement les personnes réfugiées ukrainiennes, ces villes ont dû planifier « sans aucune visibilité » les besoins de ces personnes et leur éventuelle intégration à long terme.

Les villes qui accueillent des personnes réfugiées dans le monde entier sont confrontées à des problèmes similaires. Cependant, le défi s'est avéré extrêmement critique pour les villes polonaises qui ont pris en charge les personnes déplacées par la guerre en Ukraine et ce pour trois raisons. La première, paradoxalement, a été la générosité avec laquelle la Pologne a accueilli officiellement les personnes réfugiées ukrainiennes arrivées après février 2022. Son gouvernement, comme indiqué ci-avant, leur a presque immédiatement donné accès à un large éventail de droits qui n'étaient pas subordonnés à l'application des procédures complexes de contrôle de l'immigration auxquelles sont normalement confrontées les personnes migrantes de toutes sortes, y compris les procédures de détermination du statut de personne réfugiée. En 2022, il suffisait aux millions de personnes réfugiées ukrainiennes de s'inscrire à la frontière pour bénéficier de ces droits et rester légalement en Pologne, ou de demander un numéro PESEL donnant accès à certains droits supplémentaires. N'étant pas obligées de s'enregistrer, elles étaient moins susceptibles d'apparaître dans les ensembles de données officielles polonaises sur l'immigration ou l'utilisation des services.

Lorsqu'en octobre 2022, le gouvernement a décidé que les personnes réfugiées ukrainiennes devaient obligatoirement demander un numéro PESEL, l'un de ses objectifs (outre la réduction des risques de fraude à la sécurité sociale) était de donner aux autorités publiques « *d'avantage d'informations sur chaque Ukrainien-ne qui entre ou quitte la Pologne*¹¹ ».

Deuxièmement, le défi posé par la collecte de données a été accentué par l'incertitude des personnes réfugiées quant à leur propre avenir. L'agression militaire contre l'Ukraine, qui expose la plus grande partie de sa population civile au risque d'une attaque dévastatrice, a néanmoins laissé ouvertes des liaisons ferroviaires et routières efficaces qui leur donnaient la possibilité de quitter le pays ou d'y revenir beaucoup plus facilement que les personnes réfugiées dans la plupart des situations de conflit. Le résultat, comme nous l'avons déjà noté, a été une fuite exceptionnellement rapide d'un grand nombre de personnes réfugiées, en grande majorité des femmes, la plupart avec des enfants, dont une proportion significative a ensuite continué d'envisager la possibilité d'un retour rapide dans leurs foyers en Ukraine. Une enquête menée dans les 12 plus grandes villes de Pologne en avril 2022 a révélé que 39 % de ces personnes réfugiées souhaitaient retourner en Ukraine dès la fin des hostilités¹².

Le fait de ne pas savoir si elles resteraient dans le pays d'asile a découragé beaucoup de personnes qui ont préféré ne pas s'inscrire auprès de ses services publics. Des agents de la ville de Lublin, qui est relativement proche de la frontière ukrainienne, ont estimé en avril 2022 que seuls 10 à 15 % des enfants réfugiés avaient été inscrits dans les écoles de la ville, les parents préférant souvent suivre des cours en ligne depuis l'Ukraine par souci de continuité¹³. L'hésitation à utiliser les services publics disponibles signifie bien entendu que ces personnes réfugiées sont moins susceptibles d'apparaître dans les données administratives.

Un troisième facteur, là encore, très positif en soi, a eu pour effet pervers d'exclure les personnes réfugiées ukrainiennes de Pologne de certaines formes conventionnelles de recensement de la population. Avant la guerre, la diaspora ukrainienne, déjà énorme en Europe et dans le monde, comptait plus d'un million d'Ukrainien-ne-s qui ne vivaient qu'en Pologne. L'accueil réservé par la diaspora à ses

⁹ PESEL est l'abréviation de Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (système électronique universel d'enregistrement de la population).

¹⁰ Voir HCR *ibid.* (septembre 2022). La nouvelle loi était la « Loi sur l'assistance aux citoyens ukrainiens dans le contexte du conflit armé en Ukraine ».

¹¹ Ce changement législatif a également réduit certaines prestations sociales dont bénéficiaient les réfugié-e-s ukrainien-ne-s et a exigé que les personnes occupant un logement public contribuent à son coût : https://www.euractiv.com/section/all/short_news/poland-to-tighten-ukrainian-refugee-residency-laws/.

¹² UMP (Unia Metropolii Polskich – Union of Polish Metropolises), *Ukrainians in 12 largest Polish cities after 24 Feb 2022: Key results from reports of the UMP Research and Analysis Centre* (June 2022) – includes Krakow, Wroclaw, Lublin.

¹³ Réunion de consultation de l'ICC, tenue le 26 avril 22.

compatriotes fuyant l'agression russe, ainsi que l'empressement des citoyen-ne-s polonais-es à les aider, a permis d'offrir un hébergement chez des particuliers à la plupart des personnes réfugiées ukrainiennes. En avril 2022, on estimait que 38 % d'entre elles étaient hébergées chez des « propriétaires polonais privés », et 23 % chez des ami-e-s ou des membres de la famille ukrainien-ne-s ayant précédemment migré en Pologne¹⁴.

Le faible recours au logement et aux autres services proposés par les autorités publiques et la société civile a inévitablement laissé ces personnes réfugiées en dehors des systèmes standards d'enregistrement et de recensement des personnes nouvellement arrivées. Cinq mois après le début de la guerre, les autorités municipales de Lublin disposaient de données sur environ 1 000 personnes réfugiées ukrainiennes qu'elles aidaient directement, et sur un nombre similaire de personnes aidées par des organisations de la société civile. En fait, ces groupes assistés ne représentaient cependant qu'environ quatre pour cent des personnes réfugiées ukrainiennes que ces autorités avaient estimées au début de l'été 2022¹⁵.

Les autorités municipales polonaises, ainsi que des partenaires du monde universitaire et de la société civile, ont réagi avec vigueur à ce défi en matière de données. En avril 2022, l'Association des communes polonaises (UMP), avec la contribution d'expert-e-s de l'Université de Varsovie et d'organisations de défense des droits des personnes migrantes de premier plan, a publié un rapport scientifique¹⁶ sur l'ampleur, la composition et les intentions de cette nouvelle population de réfugié-e-s ukrainien-ne-s. Rassemblant des statistiques officielles sur la population et l'administration, des « mégadonnées » issus de téléphones portables et des résultats d'enquêtes, le document présente l'approche fondée sur la méthode combinée dont il est question dans la section 4 de la présente note. Parallèlement au rapport de l'UMP, d'autres enquêtes et analyses ont continué à étudier les données disponibles sur la migration forcée des Ukrainien-ne-s vers la Pologne¹⁷.

Le défi posé par cette question cruciale reste cependant à relever. Les responsables des grandes villes polonaises et des ONG ont confirmé à l'été 2022 que le travail de l'UMP avait été précieux mais qu'ils ne disposaient toujours pas des données qui leur étaient nécessaires, tant pour répondre aux besoins immédiats des personnes réfugiées ukrainiennes que pour planifier les étapes à plus long terme de leur intégration : « *Les municipalités sont encore largement confrontées à la même crise de données qu'en avril. Malgré les chiffres macro de l'UMP, elles ont une image très insuffisante de ce qui se passe dans leurs villes...* »¹⁸ »

Les enseignements tirés de l'expérience des villes polonaises

1. Outre des facteurs plus évidents tels que l'ampleur des flux de personnes nouvellement arrivées et la possibilité (géographique et logistique) de faire des allers-retours entre le pays d'origine et le pays d'accueil, le niveau de sympathie et de soutien politique du public à l'égard des personnes réfugiées nouvellement arrivées peut également avoir des effets critiques sur la capacité des villes à collecter des informations à leur sujet par le biais des canaux administratifs traditionnels.

Le défi initial que représente la collecte de données peut être encore plus critique lorsque l'opinion publique et la politique d'asile sont beaucoup plus favorables aux personnes réfugiées nouvellement arrivées, que lorsque leur admission dans un pays est étroitement contrôlée et que l'opinion publique est moins concernée par leur bien-être. En effet, un environnement favorable aux personnes réfugiées peut leur permettre de vivre l'exil en dehors du cadre des systèmes étatiques qui produisent

¹⁴ UMP, *Ukrainians in 12 largest Polish cities...*, (June 2022). Les résultats de l'enquête figurant dans le rapport de l'UMP indiquent que dans les deux mois qui ont suivi l'invasion russe, deux tiers de tous les résident-e-s de ces 12 villes avaient apporté leur aide aux réfugié-e-s ukrainien-ne-s.

¹⁵ Entretien d'enquête, tenu le 28 juillet 22.

¹⁶ Le rapport, qui portait initialement le titre figurant dans la note de bas de page 8 ci-dessus, a été élaboré par le Centre de recherche et d'analyse de l'Union des métropoles polonaises avec la contribution d'expert-e-s de l'Université de Varsovie (en particulier son Centre de recherche sur les migrations) et d'ONG de premier plan, la Fondation du Forum polonais sur les migrations et la Polish Hospitality Foundation, qui défendent les droits et l'intégration des personnes migrantes. Il est désormais en ligne sous le titre « *Urban hospitality: unprecedented growth, challenges and opportunities: a report on Ukrainian refugees in the largest cities* (April 2022) [*Hospitalité urbaine : croissance sans précédent, défis et opportunités : un rapport sur les réfugié-e-s ukrainien-ne-s dans les plus grandes villes* (avril 2022)], voir : https://metropolie.pl/fileadmin/user_upload/UMP_raport_Ukraina_ANG_20220429_final.pdf..

¹⁷ Un bon exemple est le suivant : Pietrusińska M.J., Nowosielski M. (2022) *Ukrainian forced migrants and the (in)equalities of the Polish educational system*, CMR Spotlight 7 (42) (Centre of Migration Research, Warsaw University) www.migracje.uw.edu.pl/en/.

¹⁸ Entretien d'enquête tenu le 28 juillet 22.

généralement des rapports statistiques conventionnels.

À plus long terme, cependant, la visibilité des personnes réfugiées, et donc la qualité des données sur leur accueil et leur installation, ne peut être assurée qu'en leur ouvrant l'accès aux services publics et en leur donnant confiance dans leur rôle de nouvelles-aux résident-e-s de leur ville.

Si les déplacements de personnes réfugiées sont par nature difficiles à prévoir, une certaine planification d'urgence est possible. Les villes peuvent se préparer à une éventuelle collecte de données en établissant à l'avance des liens avec les organismes du secteur bénévole et les ONG susceptibles de jouer un rôle dans le futur accueil de personnes réfugiées, notamment les associations de personnes migrantes, et en leur présentant les principes de base de la collecte et de la gestion des données.

En outre, les partenaires experts des organismes universitaires et des ONG peuvent étudier les méthodes possibles de génération et d'analyse des données adaptées à la situation propre à chaque ville.

2 CODE DE PRATIQUE : COLLECTE DE DONNÉES ET D'AUTRES INFORMATIONS AUPRÈS DES PERSONNES RÉFUGIÉES

Ce code de pratique résume les principaux points à prendre en compte pour qu'un processus de recherche respecte les principes d'éthique et de responsabilité, en particulier lorsqu'il s'agit de groupes vulnérables confrontés à des situations d'urgence. Elaboré dans le cadre des publications portant sur l'éthique dans les déplacements forcés, il est fondé sur le droit, les bonnes pratiques ainsi que les droits et le bien-être des personnes.

En résumé, le code présenté ici ne propose pas de politiques ou de procédures spécifiques, mais vise plutôt à garantir que tous les domaines pertinents sont pris en compte. Il a été conçu pour aider les personnes et les organisations à élaborer leurs propres procédures en fonction de leur situation. Les questions qu'il aborde sont d'égale importance (quel que soit l'ordre dans lequel elles sont énumérées) et doivent donc toutes être dûment prises en considération. Il convient de noter que le code est un document évolutif susceptible d'être adapté et amélioré au fil du temps.

Les principes ci-après jouent un rôle essentiel dans la conception et la mise en œuvre de la collecte de données :

1) L'indépendance. L'enquête doit être conçue et mise en œuvre selon les principes de neutralité et d'impartialité. Il s'agit essentiellement de l'indépendance par rapport aux intérêts particuliers, à l'influence politique ou idéologique, ou à toute forme de préjugé.

2) La finalité. Le traitement des données doit être effectué à des fins légitimes, et non pour le bénéfice de la personne ou du sous-traitant institutionnel ou encore celui de tiers. Toutes les personnes interrogées (les sujets de l'enquête) doivent être informées de l'objectif de celle-ci.

3) Le consentement volontaire et éclairé. La participation à l'enquête doit se faire sur la base d'une décision libre et éclairée. Les sujets de l'enquête doivent conserver le droit de révoquer ce consentement à tout moment.

4) L'utilisation et la conservation des informations confidentielles. La confidentialité des données du sujet de l'enquête est d'une importance vitale. Toutes les procédures doivent être conçues dans un souci de confidentialité et de sécurité. Les personnes concernées doivent être assurées que leurs données resteront confidentielles et être informées de la manière dont elles seront analysées et partagées. Elles doivent également être informées des cas où cette confidentialité doit être rompue (par exemple, lorsqu'il existe un risque de préjudice pour la personne concernée ou d'autres personnes).

5) La non-discrimination/l'égalité de traitement. Les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement doivent être respectés pour toute personne, quels que soient sa nationalité, son genre, son origine raciale, ethnique ou sociale, sa religion ou ses convictions, ses idées politiques, son âge, ses capacités ou son orientation sexuelle. Il s'agit à la fois de s'assurer que le processus d'enquête n'est pas discriminatoire en soi, et de garantir que les données qui en résultent sont exactes et ne présentent pas de résultats faussés par des besoins ou des caractéristiques individuels particuliers.

6) La formation. Toutes les personnes qui participent au processus d'enquête doivent être formées de manière appropriée afin de pouvoir exercer leur compétence, mener une réflexion professionnelle systématique et développer une compréhension claire du présent code.

7) L'inclusion des personnes réfugiées et de la communauté « d'accueil » en tant que partenaires. Il convient de réfléchir activement à la manière dont les personnes réfugiées et les membres de la communauté d'accueil peuvent participer à toutes les étapes du processus d'enquête (conception et mise en œuvre, par exemple en tant que chercheurs, analystes et diffuseurs des résultats). Cette approche permettra de renforcer la précision et la transparence ainsi que d'encourager les interactions interculturelles par le biais du processus lui-même.

8) La clarté des approches méthodologiques. Les enquêtes publiées doivent être explicites sur la manière dont les données (qualitatives et quantitatives) ont été collectées et analysées. Il faut également d'attirer l'attention sur les facteurs qui ont pu filtrer ou biaiser leurs résultats : par exemple, le recours à la traduction, l'utilisation de contacts en ligne, les techniques d'échantillonnage et la mesure dans laquelle les échantillons sont représentatifs de la diversité de la population « cible ».

9) L'accès libre. Il convient de réfléchir à la publication des résultats de l'enquête et de s'employer à les diffuser le plus largement possible, en temps utile et de manière accessible, afin d'en tirer tous les avantages sociaux, économiques, culturels et environnementaux possibles. À ce sujet, les messages diffusés par les médias ou d'autres canaux doivent être soigneusement examinés au regard du Principe 10 (« Ne pas nuire ») ci-dessous.

10) La nécessité de « ne pas nuire ». La dignité, la sécurité et le bien-être des parties prenantes (participant·e·s, partenaires, chercheur·euse·s, assistant·e·s et interprètes, etc.) doivent être systématiquement considérés comme des priorités. Il convient d'accorder une attention particulière à la manière dont les processus d'enquête, directement ou indirectement, peuvent (re)traumatiser les personnes concernées. Ils peuvent également être déshumanisants et contribuer au racisme, à la xénophobie et à la criminalisation de la migration. Les enquêteur·trice·s doivent tenir compte de la manière dont leur simple présence dans un lieu spécifique peut influencer et provoquer des risques.

11) Le genre. Les questions de genre doivent être prises en compte à toutes les étapes du processus d'enquête (conception, proposition, recherche, évaluation et diffusion). Par exemple : en ventilant les données par sexe et en les analysant sous l'angle du genre ; en identifiant les éventuels stéréotypes, inégalités et préjugés liés au genre dans le projet d'enquête ; et en utilisant un langage qui tient compte de la dimension de genre tout au long du processus.

12) Une approche centrée sur l'enfant. Toute enquête impliquant des enfants doit être axée sur leur protection et leur bien-être. Il convient d'accorder une attention particulière à la conception de l'enquête de manière à faire participer les enfants et à les encourager à partager leurs expériences et leurs points de vue.

3 ACCUEIL DES PERSONNES RÉFUGIÉES, COLLECTE DE DONNÉES ET ÉCOUTE DES POINTS DE VUE DE LA POPULATION : LES OPTIONS QUI S'OFFRENT AUX VILLES

3.1 Ensembles de données officielles

Dans quelle mesure les systèmes de données préexistants des États peuvent-ils contribuer à éclairer les décisions prises par les villes lorsqu'elles accueillent des migrant·e·s forcé·e·s ?

Cette note distingue quatre grands types de sources de données officielles que les villes voudront peut-être examiner. Deux d'entre eux sont des systèmes nationaux qui comportent une obligation légale pour les résident·e·s de fournir les informations demandées. Il s'agit en fait de systèmes de données universels. Les deux autres, qui découlent de l'administration des services publics ou des fonctions de contrôle, ne s'appliquent donc qu'à un sous-ensemble de la population.

3.1.1 Données du recensement national

Tous les États membres du Conseil de l'Europe effectuent des recensements de la population à l'échelle nationale. Les États membres de l'UE sont tenus de les réaliser tous les dix ans. Les recensements fournissent, en principe, un ensemble de données détaillées sur chaque ménage et individu présent à une date donnée et constituent un outil puissant pour l'analyse des évolutions à long

terme. S'il pose des questions liées à la migration, un recensement peut donner un aperçu des trajectoires d'intégration des personnes migrantes au fil du temps.

Un recensement rarement effectué est toutefois d'une utilité limitée pour les communes qui doivent faire face à l'arrivée récente ou continue de personnes réfugiées. Certaines limites peuvent provenir de la conception ou des protocoles du recensement lui-même : par exemple, l'absence de questions relatives à la migration ou l'exclusion des logements collectifs (par exemple, les centres d'hébergement). Les risques de biais peuvent provenir de taux de réponse plus faibles dans les districts ou les types de ménages qui sont plus susceptibles d'inclure des personnes réfugiées. Cependant, le problème essentiel est celui de l'opportunité. Même si, par coïncidence, un recensement national est effectué juste après l'arrivée d'un grand nombre de nouvelles personnes réfugiées, le temps nécessaire pour traiter le vaste ensemble de données qui en découle et ventiler les résultats au niveau local est un facteur qui ne permet pas d'aider les villes à interpréter les résultats obtenus et à répondre aux besoins de celles-ci.

Les recensements de population, ou les estimations actualisées qui en découlent, peuvent fournir une base de référence utile pour contextualiser les estimations les plus récentes du nombre de personnes réfugiées. Cela a été le cas, par exemple, du calcul du nombre probable de personnes réfugiées ukrainiennes en Pologne effectué en avril 2022 par le Centre de recherche et d'analyse de l'UMP, qui a comparé les données des téléphones mobiles aux statistiques démographiques de l'État¹⁹. Mais en général, ils ne seront pas aussi utiles que les méthodes plus immédiates de collecte de données.

3.1.2 Cartes d'identité (ID) et données d'enregistrement des résident-e-s

Tous les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et d'Andorre, délivrent une carte d'identité nationale à leurs citoyen-ne-s. Obligatoire dans certains États, demandée à titre volontaire dans d'autres, la carte d'identité peut offrir aux autorités locales certaines données sur la population résidente puisqu'elle nécessite une adresse²⁰. Des cartes d'identité spécifiques aux ressortissant-e-s étranger-ère-s - obligatoires ou volontaires - sont délivrées dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe en complément des cartes d'identité des citoyen-ne-s nationaux-ales. Mais en général, les cartes d'identité ne donnent aux villes que peu d'informations sur leurs populations de migrant-e-s et de réfugié-e-s.

L'accès à des données détenues à d'autres niveaux, en particulier aux échelons supérieurs du gouvernement, peut être difficile pour les autorités locales, une difficulté qui est peut-être due à des obstacles bureaucratiques et/ou politiques, notamment, dans certains cas, des réglementations formelles qui restreignent l'accès.

Les cartes d'identité se recoupent avec les systèmes d'enregistrement des résident-e-s obligatoires. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe (excepté la France et le Royaume-Uni, par exemple) appliquent une forme d'enregistrement obligatoire pour les résident-e-s à long terme. En général, ils exigent que les citoyen-ne-s et les ressortissant-e-s étranger-ère-s qui s'installent dans une localité donnée s'inscrivent dans un délai déterminé auprès de la mairie ou d'un autre organisme public local.

S'ils sont administrés par la ville elle-même, ces systèmes constituent vraiment un moyen efficace de recueillir des informations de base sur l'évolution de sa population. Mais une fois encore, il ne s'agit pas d'un système de suivi puisque les déplacements ultérieurs ne sont pas enregistrés. En outre, dans de nombreux pays, le système d'enregistrement est géré de manière centralisée, de sorte que, comme pour les cartes d'identité, les villes peuvent rencontrer des difficultés à acquérir les données qu'il génère²¹.

3.1.3 Données administratives : fourniture de services

Les États membres du Conseil de l'Europe contrôlent de manière très variable l'accès aux services publics : éducation, santé et protection sociale, aide à l'emploi, prestations financières, etc. Parfois, la carte d'identité nationale est le sésame qui permet d'en bénéficier. Dans d'autres cas, un numéro d'identification distinct est attribué, ou un service particulier peut gérer des registres indépendants

¹⁹ UMP, *Ukrainians in 12 largest Polish cities...*, (June 2022) op.cit. page 10.

²⁰ Par exemple, elles sont obligatoires en Pologne, en Allemagne et en Hongrie, mais demandées à titre volontaire en France, en Finlande et en Irlande.

²¹ Les États qui gèrent leur régime d'enregistrement des résident-e-s de manière centralisée sont la Hongrie, la Norvège et le Danemark. Souvent, ces programmes sont gérés conjointement avec le système de cartes d'identité.

d'utilisateur·trice·s. Si elles parviennent à naviguer dans ces sources administratives, les villes ont la possibilité d'essayer d'extraire des données à partir des dossiers des usager·ère·s des services publics, par opposition aux systèmes d'identification ou d'enregistrement universels.

Mais là encore, il existe des limites, notamment les suivantes :

- la question récurrente de l'accès aux données par les collectivités locales ;
- le risque d'inadéquation entre les paramètres enregistrés par un service donné et les éléments clés des plans d'accueil des villes ; et, surtout,
- le fait que de nombreuses personnes réfugiées n'ont jamais recours au service concerné, que ce soit en raison de l'instabilité de leur vie en exil ou parce qu'elles sont sans papiers ou non reconnues par l'État.

L'expérience des villes polonaises accueillant des personnes réfugiées ukrainiennes - même si elle est exceptionnelle à plusieurs égards - illustre les obstacles à l'utilisation de ces données administratives. Par exemple, les personnes réfugiées arrivant en Pologne ont été encouragées à demander un numéro PESEL, qui donne accès à la gamme complète des soins de santé et des services sociaux de l'État, ainsi qu'à une aide financière. En théorie, les données PESEL auraient donc dû fournir des informations précieuses sur les caractéristiques de base de la nouvelle population de réfugié·e·s déployé·e·s dans les zones urbaines respectives. En outre, à l'automne 2022, l'enregistrement pour un numéro PESEL a été rendu obligatoire pour les personnes réfugiées ukrainiennes (voir note de bas de page 9 ci-dessus).

Dans la pratique, toutefois, les responsables municipaux polonais ont constaté que ce système de données existant ne les aidait guère pour les raisons suivantes :

- Les numéros PESEL pouvaient être attribués aux personnes réfugiées sans que ces personnes n'aient une adresse personnelle actuelle. Les données PESEL devenaient donc rapidement obsolètes lorsque les personnes se déplaçaient à l'intérieur ou à l'extérieur de la Pologne.
- Les informations associées à PESEL étaient très insuffisantes et omettaient les détails plus complets des attributs et des aspirations des personnes réfugiées qui seraient nécessaires pour une planification à plus long terme.
- Les responsables locaux n'étaient même pas certains d'avoir accès aux dossiers PESEL²².

Les données administratives provenant des services publics ont néanmoins un rôle à jouer dans l'accueil des personnes réfugiées. En Pologne, par exemple, le rapport des autorités locales sur les personnes réfugiées ukrainiennes (voir note de bas de page 19) a utilisé des données fournies par le ministère de l'Éducation pour estimer la fréquentation scolaire des enfants réfugiés dans chaque ville²³. Et les prestataires de services de nombreux États européens reconnaissent de plus en plus l'intérêt de collecter des données spécifiques sur les personnes réfugiées et migrantes et leurs besoins. Par exemple, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) [a indiqué en 2020](#) que la plupart des pays de sa région européenne collectent systématiquement des données sur les personnes migrantes dans le cadre des systèmes d'information sur la santé²⁴.

Les **cartes de loisirs locales et/ou les « passeports urbains »** peuvent fournir des données directement aux autorités municipales. Sous diverses formes, ces cartes offrent aux résident·e·s locaux·ales un accès gratuit ou à moindre coût à toute une série d'équipements, allant des transports publics aux installations de loisirs, en passant par des sites et événements culturels. De nombreuses villes les ont mis gratuitement à la disposition des personnes réfugiées (par exemple, Édimbourg par le biais de son programme d'accès aux personnes relogées, Berlin par son Berlinpass et Paris par sa carte de citoyenneté). Ces cartes offrent la possibilité de collecter des informations sur la·le titulaire de la carte, en général ses coordonnées. Toutefois, ces informations auront probablement une portée limitée et risquent d'être rapidement obsolètes en raison de la mobilité des personnes.

²² Entretien d'enquête mené le 28 juillet 22

²³ UMP, *Ukrainians in 12 largest Polish cities...*, (June 2022) op.cit. p.10.

²⁴ Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, *Collection and integration of data on refugee and migrant health in the WHO European Region*, [Collecte et intégration des données sur la santé des personnes réfugiées et migrantes dans la Région européenne de l'OMS]. Copenhague 2020. Le rapport note toutefois que la sélection de ces données par les autorités sanitaires se concentre trop souvent sur les maladies infectieuses plutôt que sur des besoins sanitaires plus larges : <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/337694/9789289055369-eng.pdf>.

3.1.4 Données administratives : contrôle de l'immigration et systèmes d'asile et de réfugié-e-s

De nos jours, les États qui disposent de systèmes complexes pour contrôler l'arrivée et le séjour des ressortissant-e-s étranger-ère-s à l'intérieur de leurs frontières appliquent des politiques et des procédures visant à définir une orientation pour chaque type de migration volontaire : l'emploi (temporaire ou permanent), les études ou le regroupement familial. Nous nous concentrons ici sur l'autre grande orientation disponible pour les personnes qui cherchent à obtenir l'asile en tant que réfugié-e-s.

Pour les États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'UE, les procédures d'accueil et d'accompagnement des personnes demandeuses d'asile sont régies par le régime d'asile européen commun²⁵. Pour les États qui ne font pas partie de l'UE, ces procédures seront contrôlées par le gouvernement national, sachant que la participation des autorités locales est très faible. Or, ces autorités sont souvent invitées par les autorités nationales à fournir non seulement des services d'accueil mais aussi un soutien à l'intégration à plus long terme. Les autorités locales peuvent également être invitées à aider les personnes nouvellement arrivées dans le cadre d'un programme de réinstallation des réfugié-e-s. Lorsqu'elles assument ce rôle, il est clair que les villes devraient avoir un accès direct aux données pertinentes sur les personnes demandeuses d'asile dont elles s'occupent, ainsi que des possibilités de les faire participer à des enquêtes ou à des discussions en atelier axées sur leurs besoins.

Cependant, même lorsqu'ils sont directement gérés par les villes, les systèmes d'accueil de personnes réfugiées peuvent présenter des difficultés pour la collecte de données :

- **Rester en dehors du système** : Un système d'aide ne génère des données utiles sur les personnes nouvellement arrivées que si celles-ci sont prises en compte. Cette donnée a été constatée par les villes polonaises en 2022 lorsqu'une grande partie des personnes fuyant l'Ukraine ont trouvé un logement en dehors des centres d'accueil et autres services publics. Bien que ce cas de figure soit inhabituel dans les expériences européennes récentes, il rappelle que les données des systèmes d'asile et d'aide aux personnes réfugiées ne peuvent pas prendre en compte les personnes qui sont en dehors de ces systèmes.
- **Fin du processus** : Les villes qui recherchent des informations auprès des systèmes officiels pour évaluer les demandes d'asile devront poser la question suivante : que se passe-t-il lorsque le processus de détermination du statut de réfugié-e est terminé ? Lorsque la décision est positive et conduit à la reconnaissance du statut de réfugié-e du/de la demandeur-euse, celui-ci passe généralement aux services « classiques » pour lesquels, comme nous l'avons déjà dit, l'analyse des données administratives peut être difficile. Les personnes dont la demande de statut de réfugié-e est refusée perdent souvent le soutien dont elles bénéficiaient en tant que demandeur-euse-s d'asile, tandis qu'elles n'ont généralement qu'un droit minime ou nul à l'aide générale. Il sera donc encore plus difficile pour les autorités municipales de recueillir des informations sur leur cas.

3.1.5 Étape par étape : pratique d'utilisation des ensembles de données officielles

Pour résoudre les problèmes d'utilisation des ensembles de données officielles identifiés ci-dessus, et pour en tirer pleinement parti dans la préparation de l'accueil et de l'intégration des personnes réfugiées, les recommandations formulées ci-après à l'intention des villes et autres autorités locales sont essentielles.

L'accès : négociez à l'avance avec les organismes et les ministères pour avoir accès à toutes les données officielles relatives à l'accueil et à l'intégration des personnes réfugiées.

La participation : l'objectif est de renforcer les liens avec les groupes et les forums de la communauté locale des migrant-e-s, et de renforcer les capacités (des deux côtés) de dialogue mutuel. Créer des canaux de communication alternatifs avec les personnes réfugiées qui ne peuvent pas participer aux services d'aide « officiels ».

Les besoins en matière de données : anticipez les lacunes de nombreuses sources officielles - données devenues obsolètes, manque d'informations qualitatives - en encourageant la formation et l'engagement précoce d'enquêteurs communautaires.

²⁵ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en.

3.2 Géolocalisation ou « mégadonnées »

La diffusion rapide des téléphones mobiles et des smartphones dans la majorité de la population mondiale, surtout dans les pays à revenu élevé, mais aussi dans d'autres pays, et le développement de technologies capables de traiter instantanément l'énorme quantité de signaux qu'ils produisent, ont créé de nouvelles possibilités de relier l'usage du téléphone à la localisation grâce à la technique connue sous le nom de géolocalisation ou « géopistage ».

Les premières personnes qui ont utilisé cette méthode ont été les urbanistes et les épidémiologistes qui étudiaient les schémas de transmission des maladies²⁶. En identifiant le mât téléphonique par lequel chaque appel était passé dans la séquence d'appels de chaque abonné-e, l'analyste pouvait retracer ses déplacements. Avec le passage aux smartphones et aux médias sociaux, la technique a été améliorée, ce qui a permis d'affiner l'analyse traditionnelle et de diffuser des publicités en ciblant chaque utilisateur-trice de téléphone en fonction de ses voyages et de ses activités. Les analystes qui appliquent cette technique insistent sur le fait que les données sont anonymes et qu'il n'est pas possible d'identifier personnellement les utilisateur-trice-s de téléphone dans leur ensemble de données de géolocalisation.

Lorsque les premières personnes réfugiées ukrainiennes sont arrivées dans des villes polonaises après le 24 février 2022, des enquêteur-trice-s de l'UMP ont demandé à la société de gestion de données publicitaires Selectivv²⁷ d'appliquer le « géopistage » pour estimer, depuis février, l'augmentation constatée du nombre d'Ukrainien-ne-s arrivé-e-s dans le pays et dans chacune de ses 12 grandes villes²⁸. Pour ce faire, on a considéré que la population ukrainienne (personnes réfugiées et non-réfugiées) hébergée en Pologne à un moment donné pouvait être égale à tous les utilisateur-trice-s adultes de smartphones (âgé-e-s de 15 ans et plus) qui avaient été en Ukraine au moins une fois au cours de l'année précédente, avaient réglé leur appareil sur la langue ukrainienne ou russe ou avaient utilisé une carte SIM ukrainienne.

En interrogeant les données relatives à l'utilisation de ces téléphones « ukrainiens » en janvier, puis en mars 2022, les analystes de la géolocalisation ont obtenu une estimation de l'augmentation de la population ukrainienne en Pologne depuis l'invasion russe. Recoupés avec les estimations officielles de la population, les chiffres obtenus par téléphone ont été jugés réalistes.

Au moment même où cette enquête examinait l'utilisation des données téléphoniques, une analyse académique plus approfondie s'est intéressée à l'utilisation que faisaient les personnes réfugiées ukrainiennes de trois plateformes de médias sociaux : Facebook, Instagram et YouTube. Il s'agissait de donner « *un premier aperçu de la volonté d'intégration et de l'identification des tendances dans les déplacements et les intentions des personnes réfugiées en l'absence de données officielles* ». L'auteur a cependant souligné que « *cette méthode présente de nombreuses limites et que de nombreuses autres études sont nécessaires pour la perfectionner*²⁹ ».

Des questions fondamentales peuvent être posées sur la méthode des « mégadonnées ». Dans le cas d'une analyse fondée sur l'utilisation du téléphone, par exemple, est-il réaliste (même en Europe) de supposer que tout le monde possède un smartphone, ou que chaque appareil est allumé de façon quasi-permanente ? Cependant, ces questions techniques, et tout biais statistique qu'elles pourraient impliquer, semblent marginales dans le contexte des besoins urgents formulés par les villes polonaises au printemps 2022 concernant des estimations de grande ampleur et actualisées de l'évolution de la population.

Une question plus fondamentale concerne l'impact possible de la géolocalisation et des mégadonnées sur la relation entre une autorité publique qui les déploie et les personnes réfugiées dont l'utilisation personnelle des systèmes de communication numérique devient partie intégrante de la base de données « géolocalisée ». Si elles découvrent qu'elles figurent dans cette base de données, seront-elles convaincues qu'elle est totalement anonyme conformément aux assurances données ?

²⁶ Par exemple, Tatem A.J. et al, *The use of mobile phone data for the estimation of the travel patterns and imported Plasmodium falciparum rates among Zanzibar residents*, Malaria Journal (2009) 8:287 ; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2800118/>.

Pour de plus amples informations concernant cette société, voir : <http://centrulfilia.ro/hartuirea-sexuala-in-universitati/>.

²⁸ Voir UMP, *Ukrainians in 12 largest Polish cities...*, (Juin 2022) op.cit. p.10.

²⁹ Jurić T., *Ukrainian refugee integration and flows analysis with an approach of Big Data: Social media insights* (Avril 2022, Catholic University of Croatia), version réimprimée ; <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2022.04.18.22273958v1>.

Pour illustrer l'efficacité de la technique appliquée par son partenaire Selectivv au printemps 2022, l'UMP note qu'elle pourrait cibler un individu géolocalisé à un festival de musique spécifique en Pologne et lui adresser une publicité pertinente³⁰. Elle aurait également pu le localiser sur le lieu d'une manifestation politique. Les personnes réfugiées fuient souvent des régimes qui sont adeptes de la cyberguerre, notamment le piratage de bases de données, et du lancement d'attaques clandestines contre des opposant-e-s en exil. La confidentialité numérique et l'anonymat des données peuvent donc être vécus par chaque personne réfugiée comme des questions de vie ou de mort.

À plus petite échelle, la municipalité du Grand Irbid en Jordanie a indiqué en 2021 qu'elle avait commandé une étude utilisant la géolocalisation pour cartographier l'installation des personnes réfugiées syriennes qui représentent désormais environ 20 % de sa population totale, c'est-à-dire un million d'habitant-e-s. Il s'agissait de mieux cibler le soutien de la municipalité à ces communautés de réfugié-e-s³¹.

La méthode, très efficace, s'est déjà imposée comme un instrument standard d'analyse démographique, en particulier pour les études sur les migrations. Par exemple, la Commission européenne a également examiné son utilisation pour analyser la migration de la main-d'œuvre en Europe³².

Confrontées à l'avenir à des déplacements massifs et rapides de personnes réfugiées, les villes d'autres pays pourraient bien choisir d'appliquer ces techniques. Cependant, leurs dirigeant-e-s devront réfléchir attentivement à la manière d'expliquer leur usage aux personnes concernées (à l'instar des gouvernements nationaux qui procèdent à un recensement) et s'assurer que celles-ci resteront protégées par l'anonymat.

3.3 Enquêtes

Les enquêtes sont un outil très couramment utilisé dans les recherches de base en raison de leur polyvalence. En effet, elles produisent des données qualitatives et quantitatives qui peuvent être collectées rapidement et communiquent des informations utiles sur des contextes en mutation. Dans le cadre des déplacements forcés, les enquêtes peuvent donner des informations aux autorités sur les déplacements de personnes, leurs itinéraires et leurs besoins actuels, ce qui permet de concevoir des politiques et d'adopter des mesures qui faciliteront l'accueil et l'intégration.

Les enquêtes peuvent être réalisées en ligne ou en face à face, ce dernier choix nécessitant beaucoup plus de ressources et de capacités. Elles peuvent être menées quel que soit l'ordre de grandeur nécessaire. Les considérations méthodologiques et éthiques mentionnées ci-avant jouent un rôle important dans leur conception. Si l'enquête doit être réalisée en face à face, il faut consacrer suffisamment de temps et de ressources à la formation du personnel qui la mènera à bien.

Les enquêtes de grande ampleur sont généralement réalisées par des États ou des organisations internationales qui ont la capacité d'employer des enquêteur-trice-s expérimenté-e-s, de former le personnel et d'analyser les résultats. Ces enquêtes peuvent porter sur un large échantillon, se dérouler sur une longue période et être répétées afin de suivre l'évolution des besoins ou d'évaluer la mise en œuvre de la réponse humanitaire.

L'une des enquêtes les plus systématiques réalisées dans le domaine de la migration est la matrice de suivi des déplacements (DTM) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui est un projet de recherche mené dans plusieurs pays, dont la Pologne. Les collecteur-trice-s de données mènent des enquêtes approfondies auprès des individus et des ménages afin de recueillir des informations sur leurs itinéraires de déplacement et leurs besoins.

En Pologne, la matrice a pour objectif de collecter des données sur la population afin de « diffuser des informations critiques à plusieurs niveaux sur la mobilité, les vulnérabilités et les besoins des personnes réfugiées ukrainiennes et des ressortissant-e-s de pays tiers (NPT) pour permettre aux décideur-euse-s et aux acteur-trice-s humanitaires de fournir à ces populations une assistance de meilleure qualité et

³⁰ UMP, *Ukrainians in 12 largest Polish cities...*, (June 2022) *ibid*.

³¹ Réseau MedCities, *Migration and reception in Mediterranean cities: Experiences, challenges and future actions for municipalities*, [Migration et accueil dans les villes méditerranéennes : Expériences, défis et actions futures pour les municipalités] (Actes de l'atelier, non publiés, juillet 2021). La municipalité du Grand Irbid a également mis en place un observatoire urbain sur les migrations.

³² Gendronneau C. et al. (pour la Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion) *Measuring Labour Mobility and Migration using Big Data* (2019) : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c4b29f7-6e47-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en>.

ciblée³³ ». Les données recueillies sont notamment des informations sur l'origine des personnes migrantes et réfugiées, leurs itinéraires vers l'UE, les unités familiales, ainsi que des indicateurs sur la traite des personnes et d'autres questions liées à la protection. Ces données contribuent à mieux cartographier et comprendre les besoins des personnes migrantes et réfugiées dans ce contexte et permettent à l'OIM et aux autres acteur·trice·s majeur·e·s de planifier leur réponse en conséquence. L'OIM s'engage à publier largement les informations recueillies par les enquêtes DTM « dans la mesure où la protection des données, l'absence de préjudice et les considérations de confidentialité le permettent³⁴. »

Les enquêtes moins importantes peuvent également être un outil très efficace pour fournir un retour d'information relativement rapide sur les arrivées de personnes réfugiées. Pouvant être adaptés aux conditions locales, elles peuvent être menées par les autorités locales, les universités, les ONG ou d'autres acteur·trice·s. Elles peuvent également se concentrer sur quelques besoins clés - besoins en matière de logement, de soins de santé, etc. - et être effectuées en ligne ou en face à face, généralement sur les sites d'accueil de personnes réfugiées. Le lieu est un facteur important car les personnes réfugiées fuyant la guerre peuvent avoir une vision différente de leurs besoins lorsqu'elles sont en transit à un poste frontière et lorsqu'elles atteignent leur destination et sont confrontées à de nouvelles conditions qui leur étaient auparavant inconnues.

Des enquêtes plus réduites mais ciblées peuvent aider les autorités locales à comprendre quels services sont nécessaires. Le *Work Rights Centre* est une ONG britannique qui a récemment mené une enquête auprès de 191 personnes réfugiées ukrainiennes sur les besoins en matière de logement³⁵. Les responsables de l'enquête ont constaté que le programme élaboré par le gouvernement britannique pour encourager les habitant·e·s à accueillir des personnes réfugiées ukrainiennes ne constituait pas une solution stable et à long terme. En effet, 10 % des personnes interrogées ont déclaré avoir reçu des menaces d'expulsion de la part de leurs hôtes, alors qu'il n'y avait pas d'autres logements disponibles. Les responsables ont pu formuler de nombreuses recommandations visant à améliorer la sécurité de logement des personnes réfugiées ukrainiennes au Royaume-Uni. Ces recommandations peuvent être mises en œuvre tant au niveau national que local, notamment en proposant aux Ukrainien·ne·s sans papiers un moyen de régularisation, en revoyant l'aide financière accordée aux hôtes en fonction du coût de la vie actuel, en améliorant la réponse des autorités locales chargées du logement et en facilitant l'orientation des personnes réfugiées vers d'autres autorités locales qui pourraient disposer d'une plus grande capacité de logement.

Les enquêtes peuvent être des instruments extrêmement utiles dans de nombreux contextes différents mais elles font néanmoins l'objet de certaines limites que l'on rencontre plus couramment que dans d'autres activités de recherche. La première limite à prendre en compte est que les enquêtes peuvent manquer de précision pour deux raisons principales : les réponses reçues (les options proposées ne couvrent pas systématiquement l'éventail des réponses possibles, il n'y a aucun moyen de vérifier les réponses, etc.) et les formulaires incomplets souvent renvoyés³⁶. Cependant, si l'échantillon est suffisamment grand, les limites que posent les questions sans réponse peuvent être raisonnablement atténuées.

Le deuxième défi, qui concerne tous les projets de recherche, est de surmonter les biais dans la conception ou l'exécution d'une enquête. Dès lors, l'enquête doit, à chacune de ses étapes, prendre en compte les différents aspects caractéristiques des divers groupes (comme le genre et l'âge). En outre, les questions doivent être traduites d'une manière culturellement appropriée, et les personnes qui mènent l'enquête ne doivent pas limiter leur échantillon à des groupes spécifiques en excluant les autres. Ces aspects peuvent souvent être atténués par une formation solide ainsi que par l'inclusion des membres du groupe cible dans la phase de planification, d'autant qu'ils sont au courant des normes sociales, religieuses et autres pertinentes.

³³ Organisation internationale pour les migrations, DTM Pologne 2022 <https://dtm.iom.int/poland>.

³⁴ Cadre méthodologique pour la quantification des déplacements et de la mobilité par la Matrice de suivi des déplacements (DTM), 2e édition, p.4 <https://dtm.iom.int/methodological-framework>.

³⁵ Work Rights Centre 2022, Six months on The UK's response to the humanitarian crisis in Ukraine, and how the government can better protect refugees : <https://www.workrightscentre.org/media/1246/ukraine-report-six-months-on-27-september-2022-final.pdf>.

³⁶ Graham Kalton et Howard Schuman 1982, The Effect of the Question on Survey Responses : A Review, <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/146916/rssa04317.pdf;jsessionid=54D0A9D758C093AA75947C70DA799AA4?sequence=1>.

L'organisation ONU Femmes a réalisé une enquête d'évaluation rapide en ligne sur l'impact de la guerre sur les organisations féminines de la société civile en Ukraine en mars 2022³⁷. Son approche a été très inclusive. Elle a pu recevoir des réponses de 67 OSC s'occupant de femmes et de filles en Ukraine. Grâce à cette enquête, elle a pu mettre en évidence sept domaines de préoccupation essentiels : la sécurité, le manque de produits de première nécessité, la perte des moyens de subsistance, l'impact psychologique de la guerre, la violence sexuelle et fondée sur le genre, le manque de communication, d'information et de services sociaux, et l'exclusion du processus décisionnel. ONU Femmes a utilisé cette enquête pour plaider en faveur de l'octroi d'un rôle significatif aux réseaux et organisations de femmes dans la réponse humanitaire, ainsi que de la nécessité urgente du financement des OSC qui prennent des femmes en charge.

3.4 Participation des communautés

Si les villes veulent obtenir un aperçu réaliste de l'expérience, des besoins et des intentions des personnes réfugiées nouvellement arrivées, les méthodes qu'elles appliqueront devront inclure divers types de participation des communautés locales de réfugié-e-s et d'autres personnes migrantes, ainsi qu'avec d'autres groupes de résident-e-s locaux-ales intéressé-e-s.

Par « communautés », on entend ici des groupes de résident-e-s qui considèrent qu'il existe une forme d'intérêt commun ou de lien mutuel qui dépasse le cadre du vivre-ensemble dans la ville en question : par exemple, leur localisation dans un quartier spécifique ou dans un type particulier de logement ; leur affinité culturelle ; leur participation à une action volontaire (de la société civile) ; ou leur origine migratoire.

Pourquoi la participation des communautés est-elle cruciale pour collecter des informations en vue d'accueillir des personnes réfugiées ? Son importance se situe à deux niveaux.

Tout d'abord, les personnes réfugiées ont le *droit civique de participer* aux délibérations et aux actions menées sur les questions locales, notamment la place qu'elles occupent dans la vie de la cité³⁸. Avoir son mot à dire dans la gouvernance de la ville par le biais de la prise de décision participative est d'autant plus important pour les personnes réfugiées que (comme beaucoup d'autres personnes migrantes) elles n'ont souvent pas le droit de voter ou peuvent être absentes des listes électorales. Cette participation civique est donc un élément clé de l'intégration des personnes réfugiées dans la ville, pour celles qui choisissent de s'y installer. La participation au processus décisionnel de la ville - même sur des questions de voisinage à petite échelle - confirme leur intérêt pour l'avenir de la ville et est susceptible de renforcer leur sentiment d'appartenance. Le droit de participer de cette manière a été précisé en 2018 par le Pacte mondial des Nations unies pour les réfugiés : « *Les réponses sont le plus efficaces lorsqu'elles impliquent activement et de manière significative les personnes qu'elles visent à protéger et à assister. Les acteurs concernés continueront, si possible, à mettre au point et à soutenir les processus consultatifs permettant aux réfugiés et aux membres de communautés d'accueil de contribuer à mettre au point des réponses appropriées, accessibles et inclusives*³⁹. »

Deuxièmement, les sciences humaines présentent des faits probants de plus en plus nombreux qui leur permettent d'affirmer que la *qualité des connaissances* dont disposent les villes et leur capacité à orienter leurs décisions de manière réaliste bénéficieront de l'apport de la participation communautaire. Il faut en effet, pour mieux comprendre le vécu, les actions et les intentions des populations concernées, s'appuyer sur les ressentis et les points de vue des personnes qui en font partie :

« *[L]es universitaires, les praticiens, les organismes de financement de la recherche et les commanditaires d'évaluations se sont rendu compte que les personnes traditionnellement considérées comme des objets de recherche possèdent des compétences, des connaissances et une expertise qui peuvent leur permettre d'apporter un large éventail de contributions précieuses aux projets de recherche. Faire participer des membres de différentes communautés à des enquêtes sur la vie sociale, les problèmes ou les processus au sein de leurs propres communautés peut apporter de nouvelles dimensions et*

³⁷ UN Women Rapid Assessment: Impact of the war in Ukraine on women's civil society organizations, 2022, <https://data.unwomen.org/publications/rapid-assessment-impact-war-ukraine-womens-civil-society-organizations>.

³⁸ Conseil de l'Europe, note d'orientation des Cités interculturelles, *Participatory and Deliberative Democracy Strategies for the Intercultural City: Engaging migrants and foreign residents in local political life* (by) Jack Leighninger (2017).

³⁹ HCR, Pacte mondial sur les réfugiés (New York 2018), principe 34 p.14 (souligné dans l'original). Voir: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>.

perspectives aux questions examinées, ainsi qu'une connaissance de l'intérieur de la vie sociale au sein de communautés rarement obtenue par des chercheurs « extérieurs »⁴⁰.

Si le point de vue interne contribue à l'interprétation de la vie sociale en général, il est particulièrement important pour comprendre les besoins et l'expérience des personnes réfugiées. En effet, les approches traditionnelles de la recherche sociale, de la planification urbaine et de la consultation publique peuvent avoir des difficultés à recueillir des données significatives sur les populations de réfugié·e·s, surtout peu de temps après leur arrivée, et ce pour une série de raisons :

- L'incertitude quant à leur taille et leur composition, ce qui rend difficile la définition des bases de sondage.
- Les pressions émotionnelles et psychologiques complexes qui pèsent sur de nombreuses personnes réfugiées, notamment l'anxiété concernant les décisions futures de l'État sur leur droit de rester, affaiblissent souvent la confiance et peuvent décourager les personnes qui répondent aux demandes de renseignements émanant de « l'extérieur ».
- Les obstacles pratiques : non seulement les différences de langue et de culture, mais aussi la précarité de leur logement et de leur emploi (le cas échéant), qui est susceptible d'entraver les contacts et de faire obstacle à leur participation à des enquêtes ou à des exercices consultatifs classiques.

Pour construire une base de données suffisamment large et solide pour soutenir les décisions d'une ville en matière d'accueil des personnes réfugiées, il faut donc trouver des moyens de donner la parole aux initié·e·s qui sont les personnes au sein de ces communautés. Nous allons maintenant présenter trois façons d'y parvenir.

3.4.1 Assemblées de personnes migrantes de longue durée

De nombreuses villes européennes ont créé des canaux locaux par lesquels les résident·e·s non nationaux·ales peuvent transmettre leurs opinions et leurs propositions aux dirigeant·e·s de la ville sur le long terme. Certains ont été constitués par le biais d'un processus électoral. Dans d'autres cas, la·le maire convoque un éventail (théoriquement) représentatif de membres issus de réseaux et d'associations communautaires connus.

Ces organismes sont confrontés à des risques et à des écueils bien connus, et tous n'ont pas survécu. Les problèmes qui peuvent survenir sont les suivants : la domination des « gardiens » traditionnels ; le fait de ne pas tenir compte de la diversité de la population de personnes réfugiées et migrantes ; l'incapacité à représenter les personnes nouvellement arrivées ; le manque d'engagement ou d'investissement financier de la part du·de la maire et des autorités de la ville, et/ou le sentiment que les autorités ne sont pas vraiment à leur écoute ; et enfin les différends entre l'organisme et les dirigeant·e·s de la ville concernant l'ordre du jour.

Cependant, une assemblée, un conseil ou une commission, formellement constitué·e au moyen d'un processus ouvert (par élection ou par invitation) pour lui donner une composition représentative, peut jouer un rôle précieux dans le travail effectué par la ville sur la collecte de données et l'intégration des personnes réfugiées et migrantes plus récentes ou installées de longue date. En tant que structure permanente, elle est particulièrement bien placée pour aider ses dirigeant·e·s à piloter des programmes à long terme. Sa composition peut s'adapter rapidement aux nouvelles cohortes de personnes réfugiées, et les membres réfugiés de longue date auront bien sûr un point de vue précieux sur les options de la ville en matière d'accueil des personnes nouvellement arrivées.

Au fur et à mesure que des enquêtes et d'autres activités de recherche sont lancées pour recueillir des données sur les personnes réfugiées entrantes, y compris, éventuellement, des recherches menées par des « sociologues citoyen·ne·s » recruté·e·s dans les communautés de personnes réfugiées, la participation d'un tel organisme peut renforcer ces enquêtes. Son apport peut non seulement améliorer leur conception mais aussi leur donner plus d'autorité et de légitimité.

⁴⁰ Goodson L and Phillimore J (2012) Ch.1 'Community research: opportunities and challenges', in: Goodson L and Phillimore J (eds) *Community Research for Participation: from Theory to Method* (Policy Press 2012) p.3: <https://policy.bristoluniversitypress.co.uk/community-research-for-participation>. Voir également Goodson L et Phillimore J 'A community research methodology : working with new migrants to develop a policy related evidence base', *Social Policy & Society* 9:4, 489-501 (2010) : <http://pure-oai.bham.ac.uk/ws/files/17448614/GoodsonS1474746410000217a.pdf>.

ÉTUDES DE CAS AU NIVEAU LOCAL

Oslo (Norvège)

En 2001, le maire d'Oslo a lancé OXLO Extra Large, une campagne à long terme visant à rendre la ville plus tolérante, libérée du racisme et des préjugés. Le Conseil des organisations d'immigrés, qui intervient depuis longtemps en tant qu'organe consultatif auprès de l'administration de la ville, est devenu un partenaire important dans cette campagne. Il a en effet rassemblé 300 organisations différentes de personnes immigrées. Ces dernières années, la ville a adopté un modèle de participation différent. Après avoir dissous le Conseil des organisations d'immigrés, Oslo a mis en place un certain nombre de conseils municipaux, chacun axé sur un groupe exposé à la discrimination. Ces nouveaux conseils comprennent un conseil pour les minorités interculturelles.

Londres (Royaume-Uni, Autorité du Grand Londres)

En 2006, le maire de Londres a lancé un partenariat pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie d'intégration des personnes réfugiées. Pour faciliter la contribution des communautés de personnes réfugiées à long terme, le Comité consultatif du maire pour les réfugiés (MRAP) a été convoqué avant de devenir le Comité consultatif pour les migrants et les réfugiés lorsque le gouvernement central a convenu que la stratégie de Londres devrait viser d'autres personnes migrantes ainsi que les personnes réfugiées.

Étant donné que ces communautés représentent au total quelque deux millions de résident-e-s de Londres, il était irréaliste de proposer un processus électoral permettant de les représenter tou-te-s au sein du comité. C'est pourquoi une quarantaine de militant-e-s de la ville ont été invité-e-s à rejoindre le MRAP sur la base de leurs antécédents en tant que défenseur-euse-s des intérêts des personnes réfugiées et migrantes. Un équilibre a été recherché entre elleux par genre, région du monde d'origine et quartier de Londres. Ces personnes pouvaient ajouter des points à l'ordre du jour du comité, qui envoyait également des délégué-e-s au conseil des parties prenantes convoqué par le maire pour superviser la mise en œuvre de sa stratégie d'intégration. À ce jour, malgré deux changements de maire, le comité fonctionne toujours.

Fuenlabrada (Espagne)

Le Mesa por la Convivencia (Conseil de coexistence) est décrit comme « le moteur » des activités de la ville sur l'interculturalité. Trente associations y participent : des groupes de personnes migrantes, des associations de parents et d'enseignant-e-s, des associations de quartier, des syndicats, des organisations LGBT, des « maisons » régionales (pour les résident-e-s venu-e-s d'autres régions espagnoles), etc. Le conseil est doté d'un comité de gestion composé de six à neuf associations élues chaque année pour un maximum de quatre ans chacune, de sorte que sa direction est régulièrement renouvelée tout en restant aussi « horizontale » que possible. Le conseil fixe des objectifs annuels et organise des événements et des actions qui reçoivent une subvention du conseil municipal sur la base de ce programme.

Le conseil prend l'initiative d'organiser un large éventail d'activités pour promouvoir la diversité et l'interculturalité. Chaque année, ce programme comprend un défilé dans les rues et un « laboratoire » qui consiste en une journée de débat et de discussion sur la migration et l'interculturalité, ainsi qu'un programme éducatif dans les écoles locales. Pendant la pandémie, la Mesa a organisé un réseau de solidarité pour soutenir les ménages isolés ou en situation de pauvreté⁴¹.

3.4.2 *Elargir le dialogue : un programme d'action participative*

Pour s'informer de manière adéquate sur les besoins, l'expérience et les aspirations des personnes réfugiées nouvellement arrivées, la ville devra dépasser le cadre d'une assemblée permanente de personnes migrantes et dialoguer avec les personnes nouvellement arrivées dès que possible. Elle devra leur donner les moyens de participer aux discussions sur la fourniture future de services à elles et à leurs familles. L'expression française « dialogue citoyen » pourrait être adaptée dans ce contexte.

Il est évident qu'un tel dialogue ne peut être entamé le jour même où la ville est confrontée à l'arrivée massive de personnes réfugiées. En effet, elle doit d'abord faire face aux pressions d'urgence. En tout état de cause, l'intérêt des personnes réfugiées à participer aux discussions sur les services ou les opportunités offertes par la ville dépendra de leur ressenti quant à leur avenir, ce qui, comme le suggère l'expérience polonaise, peut prendre un certain temps avant d'être clair. Mais lorsque leurs premiers

⁴¹ <https://mesaconvivienciafuenlabrada.org/en/>.

contacts avec la ville et les organisations de la société civile qui les aident indiquent que le dialogue pourrait être d'intérêt mutuel, alors la cité peut lancer un tel programme participatif.

Il peut s'agir, par exemple, de groupes de discussion, d'enquêtes (voir également la section 3.2 ci-avant) dans des lieux tels que les écoles ou les supermarchés où la présence de personnes réfugiées est importante, voire d'enquêtes de porte-à-porte dans les quartiers concernés, d'ateliers ouverts organisés à proximité de groupes connus d'hébergement de personnes réfugiées, d'exercices consultatifs en ligne, d'événements de « rencontre avec le conseil » auxquels participent des membres élus, et d'événements mêlant divertissement et groupes de discussion. Des mesures visant à encourager la participation des personnes réfugiées les plus difficiles à contacter et des règles garantissant le respect de la diversité seront bien sûr nécessaires. Chaque fois que cela est possible et pertinent, ces événements doivent être ouverts aux autres résident·e·s intéressé·e·s.

Ce dialogue avec les personnes réfugiées a les meilleures chances d'aboutir lorsqu'il est lancé dans un cadre politique déjà établi par la ville en vue d'encourager la participation des résident·e·s à la prise de décision. Dès que la cité a élaboré cette politique élargie, son personnel spécialisé dans la participation civique peut aider à façonner le dialogue avec les personnes réfugiées. Le fait de l'inscrire dans le cadre d'une approche de proximité montrera à tou·te·s les résident·e·s que l'engagement envers les personnes nouvellement arrivées n'est pas du « favoritisme » à leur égard, mais plutôt une affirmation de leur statut de nouvelles·aux résident·e·s entrant dans la vie civique de la cité au sens large.

ÉTUDE DE CAS AU NIVEAU LOCAL

Nantes (France)

La ville de Nantes a réussi à créer, depuis plus d'une décennie, des espaces où ses résident·e·s réfugié·e·s et migrant·e·s peuvent exprimer leurs besoins et leur expérience de la ville. Outre un engagement fondamental en faveur de l'égalité d'accès aux droits et aux services, leurs principes sont les suivants : 1) la participation des citoyen·ne·s à la prise de décision, et 2) l'idée d'une citoyenneté civique traitant tous les résident·e·s comme des citoyen·ne·s, quelle que soit leur nationalité. Cet engagement plus large en faveur de l'égalité et de la participation dans tous les domaines politiques est au cœur des activités de la ville.

En octobre 2021, la *métropole* de Nantes a adopté un Pacte de citoyenneté fixant 12 principes clés pour la participation des citoyen·ne·s. Les résultats concrets obtenus dans ce cadre ont varié au cours de la dernière décennie et reflètent l'évolution des priorités au sein de la direction de la ville. Il s'agit notamment :

- de la création d'une assemblée permanente représentant les résident·e·s migrant·e·s, dotée de pouvoirs (dans les premières années) pour interroger et contester les responsables de la ville ;
- d'autres mesures visant à encourager la participation des personnes migrantes, notamment des ateliers de sensibilisation et des enquêtes, dans le cadre du programme plus large de « dialogue citoyen » de la ville ;
- d'un ensemble de mesures fondées sur les avis des personnes réfugiées et migrantes exprimés par ces canaux, visant à améliorer les conseils et l'orientation des personnes nouvellement arrivées ;
- de diverses actions visant à soutenir l'intégration à plus long terme, en partie guidées par la politique nationale mais répondant également aux intentions des résident·e·s non nationaux·ales de Nantes exprimées par le biais de son travail participatif⁴².

3.4.3 Chercheurs communautaires : des « sociologues citoyen·ne·s »

Même si elle peut faire appel à une assemblée permanente ou à d'autres activités participatives, une ville accueillant des personnes réfugiées aura inévitablement besoin des informations riches et opportunes qu'une enquête locale peut produire. La réalisation d'une enquête dans ce domaine devrait donc bénéficier pleinement du point de vue « intérieur » sur la production de connaissances, en intégrant les chercheur·euse·s communautaires dans les équipes d'enquête.

Également appelés « sociologues citoyen·ne·s », il s'agit de personnes qui partagent un certain vécu avec les personnes réfugiées choisies pour l'enquête, mais qui possèdent également des compétences

⁴² Pour en savoir plus, voir : https://metropole.nantes.fr/files/pdf/actualites/dialogue%20citoyen/A4-28p-pacte-citoyennete-metropolitaine_BDpage.pdf (en anglais).

en matière de recherche leur permettant de mener des entretiens conformément au plan d'enquête convenu. Dans l'idéal, ces compétences pourraient également leur permettre de participer à l'élaboration du projet et à l'analyse de ses résultats.

Les sociologues citoyen-ne-s devront néanmoins être formé-e-s à l'acquisition des compétences nécessaires et à l'acquisition des principes qui doivent orienter la recherche sociale (voir section 2 ci-avant). La formation, qui peut être brève, devra être ciblée et intensive. Un budget sera nécessaire pour subventionner la formation et rémunérer le/la stagiaire pour son rôle éventuel dans les travaux de recherche.

S'agissant d'une enquête sur les personnes réfugiées nouvellement arrivées, cette approche signifie que certains membres de l'équipe de chercheur-euse-s ont eux-mêmes un passé de réfugié-e. Cependant, certain-e-s résident-e-s locales-aux qui partagent d'autres domaines d'expérience avec les personnes nouvellement arrivées (par exemple, des antécédents de migration sans asile ou une résidence dans le même quartier) pourraient également être inclus-es. Une formation dispensée à 70 sociologues citoyen-ne-s dans trois villes britanniques en 2021 (voir ci-dessous) a montré que les résultats étaient meilleurs en recrutant des stagiaires issus de communautés migrantes et autres.

ÉTUDE DE CAS AU NIVEAU LOCAL

Formation de chercheurs communautaires - MiFriendly Cities, West Midlands (Royaume-Uni)⁴³

La formation de résident-e-s locaux-ales en tant que « sociologues citoyen-ne-s » a été réalisée dans le cadre du programme *MiFriendly Cities* (MiFC) dans la région britannique des West Midlands, qui comprend les villes de Coventry, Birmingham et Wolverhampton. Financé par le fonds « Actions Innovatrices Urbaines » de l'UE, ce programme a permis de recruter et d'aider 70 personnes résidant dans la région (personnes migrantes, réfugiées et nées au Royaume-Uni) à se former en tant que sociologues citoyen-ne-s. Les stagiaires, qui étaient de 30 nationalités différentes, venaient de tous les horizons. La formation a été dispensée en 2021 par le *Centre for Trust Peace and Social Relations* de l'Université de Coventry⁴⁴. Il s'agissait d'une formation brève mais intensive qui a débouché sur une accréditation : deux modules en ligne de deux jours chacun, entrecoupés de quatre semaines de travail sur le terrain, au cours desquelles les stagiaires ont effectué des recherches sur des sujets d'intérêt sous la supervision de professionnels.

Les points forts de ce cours sont la diversité des participant-e-s, qui ont été recruté-e-s parmi les communautés de personnes migrantes et non-migrantes, ainsi que l'interaction personnelle et le sentiment de solidarité entre elles tout au long du cycle de formation. Ces points ont constitué un avantage majeur qui a renforcé leur confiance. Les sujets choisis par les participant-e-s pour leur travail sur le terrain étaient divers et la qualité de l'enquête qui en a résulté a été variable. Cependant, les participant-e-s ont été positif-ve-s sur la formation et la plupart ont exprimé le souhait de poursuivre des activités de recherche sociale à l'avenir.

Principaux enseignements :

- Les chercheur-euse-s communautaires peuvent être formé-e-s efficacement dans le cadre d'un cours intensif de courte durée, mais la qualité de leurs résultats dans tout projet d'enquête ultérieur dépendra de la manière dont il est structuré et des sujets choisis.
- L'accréditation du cours renforce son impact et contribue à renforcer la confiance.
- Les interactions et échanges entre les stagiaires, migrant-e-s ou non, améliorent l'expérience d'apprentissage et renforcent la confiance.
- Étant donné que l'origine sociale et l'inégalité entre le/la chercheur-euse et la personne interrogée peuvent affecter les résultats de la recherche, la formation doit aborder la question de la « positionnalité ».

Ces cours de formation pourraient être prolongés au-delà des quatre jours (plus quatre semaines de pratique) de l'initiative West Midlands décrite ci-avant. Par exemple, un projet de recherche mené précédemment au Royaume-Uni sur le rôle des organisations de personnes réfugiées, a donné lieu au

⁴³ Source : entretien d'enquête, Université de Coventry (Royaume-Uni), octobre 2022.

⁴⁴ Voir <https://www.coventry.ac.uk/research/areas-of-research/trust-peace-social-relations/>

recrutement de 16 personnes réfugiées en tant que chercheur·euse·s communautaires, qui ont chacun·e reçu une formation équivalente à un module d'un cours de premier cycle universitaire⁴⁵.

Grâce à cette préparation, les chercheur·euse·s issu·e·s des communautés concernées pourraient apporter des contributions importantes aux projets, notamment l'obtention d'informations plus précises sur les personnes réfugiées nouvellement arrivées. Le fait qu'elles soient de la même origine nationale ou ethnique et donc qu'elles n'ont pas besoin d'interprètes est un avantage évident. Plus fondamentalement, le fait d'être un·e « initié·e » (ayant une expérience partagée) peut signifier, lors des entretiens, que ce·tte chercheur·euse communautaire :

- peut plus facilement gagner la confiance de sa·son interlocuteur·trice réfugié·e, ce qui l'aide à obtenir des réponses plus complètes et plus franches ; et
- peut plus aisément saisir les significations tacites et les connotations de leurs réponses, ce qui permet à la·au chercheur·euse de mieux comprendre ce qui est dit et donc de l'enregistrer avec davantage de précision.

Lorsque, au cours de l'été 2022, on a demandé à des responsables de villes et d'ONG polonaises engagées dans l'aide aux personnes réfugiées ukrainiennes si des sociologues citoyen·ne·s pourraient les aider à obtenir des informations plus claires sur l'ampleur et la nature des besoins de ces personnes nouvellement arrivées, la réponse a été qu'elles·ils pourraient jouer un rôle utile, à condition de recevoir la formation et la rémunération nécessaires. Un·e responsable de la Fondation ukrainienne de Wroclaw, qui joue un rôle actif dans le travail d'accueil de la ville, a suggéré des points d'accès aux communautés ukrainiennes et autres communautés locales de personnes migrantes par lesquels ces chercheur·euse·s pourraient être recruté·e·s : par exemple, des groupes de discussion, des cours de langue et des groupes auto-organisés sur les médias sociaux.

Certaines mises en garde doivent être notées⁴⁶. Tout d'abord, si l'enquêteur·trice et la personne interrogée ont des antécédents très similaires, leur sentiment de proximité peut susciter la méfiance plutôt que la confiance (quelles que soient les assurances données sur la confidentialité). Les personnes réfugiées d'un conflit interethnique ne doivent pas être interrogées par une personne de l'ethnie opposée, par exemple. Deuxièmement, si elles ont une ethnicité, une nationalité ou une langue commune, ces rapprochements peuvent en fait avoir moins de poids dans la relation d'entretien que les aspects de leur identité où ils diffèrent fortement, comme le genre, l'âge ou la classe sociale. Un·e praticien·ne senior de Wroclaw, étroitement impliqué·e dans le travail avec les personnes réfugiées ukrainiennes, a souligné qu'ils se différencient fortement par leur niveau de ressources personnelles. Les chercheur·euse·s doivent donc être prêt·e·s à examiner cette disparité sociale et ses conséquences pour la politique d'accueil⁴⁷. Il est évident que ces différences de classe ou de statut peuvent affecter la relation d'entretien elle-même.

Une dernière préoccupation concernant l'engagement des chercheur·euse·s communautaires est que ces personnes sont généralement amenées à participer à un projet non pas en tant que membres de sa direction, mais dans un rôle limité d'enquêteur·trice, après son lancement. Cette limitation les exclura probablement des décisions concernant la stratégie de recherche et le contenu du questionnaire qu'elles utiliseront, sapant ainsi l'affirmation selon laquelle le rôle de chercheur·euse communautaire permet de faire entendre les personnes réfugiées.

Ces défis peuvent toutefois être résolus. Il faudra éviter, lorsque les chercheur·euse·s sont affecté·e·s aux entretiens, et bien qu'une langue commune soit clairement un atout, de les associer sur la base d'origines ou de réseaux personnels très similaires. Il faudra également éviter de mettre en place des entretiens dans lesquels des identités ou des caractéristiques sociales différentes peuvent créer une nette différence de pouvoir ou de statut entre les parties prenantes, car cela pourrait fausser les réponses et les résultats obtenus⁴⁸. Plus fondamentalement, l'équipe de projet doit s'efforcer d'inclure

⁴⁵ Voir Goodson L. et Phillimore J., *A Community Research Methodology : Working with New Migrants to Develop a Policy Related Evidence Base, Social Policy and Society, Volume 9, Issue 4 (2010) DOI : 7<https://doi.org/10.1017/S1474746410000217>*

⁴⁶ Pour un commentaire plus complet sur les réserves formulées dans ce paragraphe, voir également Brown P et al., *Community research with Gypsies and Travellers in the UK : highlighting and negotiating compromises to reliability and validity*, in Goodson L. et Phillimore J. *Community Research for Participation : from Theory to Method* (Policy Press 2012) Chapter 4, : <https://policy.bristoluniversitypress.co.uk/community-research-for-participation>.

⁴⁷ Entretien d'enquête mené le 28 juillet 22.

⁴⁸ Jon Pedersen (Institut de recherche FAFO, Norvège), fort de son expérience des enquêtes au Moyen-Orient et en Europe, souligne l'impact des différences marquées dans la perception du pouvoir et du statut - entre l'enquêteur·trice et la personne interrogée - sur les taux de réponse et les attitudes à l'égard de l'entretien. Cité dans : National Academies of Sciences,

ses chercheur·euse·s réfugié·e·s en tant que membres à part entière, et de les faire participer suffisamment tôt au processus de planification pour qu'elles·ils puissent contribuer à la conception de l'enquête.

La préparation de certaines capacités pour la formation future des chercheur·euse·s communautaires semble être un investissement utile pour toute ville susceptible d'accueillir un nombre important de personnes réfugiées dans les années à venir.

4 UNE COMBINAISON DE MÉTHODES

En examinant les options qui s'offrent aux villes en matière de collecte de données pour soutenir l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées, il est clair qu'aucune méthode, à elle seule, ne permettra à une autorité municipale de disposer de l'ensemble des informations dont elle a besoin pour mener à bien ces tâches complexes. La ville doit donc être en mesure de combiner et de coordonner une série de sources de données, non pas comme une série d'alternatives utilisées isolément, mais comme une approche systématique conçue pour assurer leur complémentarité.

La matrice ci-après (tableau 2) suggère comment et où les principaux types de méthodes de collecte de données décrits dans cette note d'orientation pourraient être appliqués pour que les villes puissent répondre au large éventail de besoins et d'objectifs qui se présentent dans leur quotidien.

Sont présentés quatre autres exemples d'innovation et de bonnes pratiques dans l'utilisation des données sur les migrations. Les exemples montrent les avantages que peut donner la création d'une représentation composite et plus riche des mouvements migratoires et de leurs conséquences. Le dernier des quatre cas est celui de l'Observatoire du multiculturalisme et des migrations de Cracovie. Les points forts de cette initiative sont apparus avec une telle évidence dans cette étude qu'une recommandation à son sujet figure dans la conclusion de la présente note.

Tableau 2 : Combinaison de méthodes d'accueil des personnes réfugiées : matrice illustrative

Point essentiel : ✓✓ = méthode principale ✓ = méthode complémentaire : test, pondération, détail supplémentaire

Objectif / domaine des besoins	Ensembles de données officielles : données universelles ou administratives	Enquêtes : par ONG ou par ville	Enquête communautaire
Base de référence pour la population réfugiée : nombre total et composition	✓✓		
Population totale actuelle : estimations ^(a)	✓✓	✓	
Composition des ménages		✓✓	
Logement : besoin, type, standard	✓	✓✓	✓
Revenus : aides publiques, rémunérations	✓	✓✓	✓
Emploi : compétences, objectifs, résultats	✓	✓✓	✓
Besoins en matière de santé et de soins	✓	✓✓	✓
Éducation : primaire/secondaire ^(b)	✓	✓✓	
Enseignement : supérieur	✓	✓✓	✓
Apprentissage des langues		✓	✓✓
Informations et conseils, notamment juridiques		✓	✓✓
Participation civique		✓	✓✓
Convivialité : opportunités interculturelles		✓	✓✓
Sécurité communautaire/peur de la criminalité	✓	✓✓	✓
Vulnérabilité et risques d'abus	✓	✓✓	b)
Enfants et adolescent-e-s : non accompagné-e-s/autres	✓	✓✓	b)
Intentions des personnes réfugiées pour l'avenir		✓	✓✓

- (a) *Méthode principale d'estimation de la population totale actuelle = géolocalisation numérique (mégadonnées)*
- (b) *Il est supposé que les informations/idées sur les dispositions prises pour les enfants et les jeunes, ou sur la vulnérabilité, ne seront pas abordées par la recherche communautaire.*

4.1 Utilisation de données composites : exemples

CAS n° 1 : Concept de « nouvelle banque de données sur les personnes migrantes », Londres (Royaume-Uni)

Confrontée à des estimations statistiquement insuffisantes de la population de personnes migrantes du Royaume-Uni, notamment au niveau des villes, l'Autorité du Grand Londres a chargé en 2006 deux experts de l'Université de Leeds d'étudier les moyens de produire des estimations plus précises au niveau de chaque autorité locale. Leur rapport proposait que les données administratives qui provenaient de divers services britanniques et qui comprenaient des variables liées à la migration et pouvant être ventilées au niveau de la ville (des ensembles de données sur la santé et les écoles aux numéros de sécurité sociale), soient mises en parallèle avec les données de recensement et d'immigration disponibles afin de voir quelles estimations et tendances en matière de migration sont données par ce tableau composite⁴⁹.

Selon l'étude préliminaire, cette nouvelle banque de données sur les personnes migrantes pourrait offrir des estimations plus précises et plus actuelles de la population migrante dans chaque ville britannique. La banque de données telle que proposée à l'origine n'a pas été mise en œuvre, et le rapport d'étude original pour le maire de Londres n'est plus archivé. Mais l'autorité statistique du Royaume-Uni a commencé à adopter cette approche dans les années suivantes, comme elle l'a indiqué en 2018 : « Il n'existe pas de source d'information unique permettant d'obtenir une vision claire de la migration ; c'est pourquoi notre programme de transformation vise à trianguler les multiples sources existantes afin d'établir une base de données plus complète et plus détaillée sur la migration au Royaume-Uni⁵⁰. »

CAS n° 2 : Base de données des personnes réfugiées, Erlangen (Allemagne)

La base de données d'Erlangen met en évidence le type de tâche de coordination qui est important dans ce domaine, sous réserve des ressources adéquates. La base de données accède aux données provenant de divers services statutaires et non statutaires et les coordonne. Il s'agit notamment des services suivants :

- l'Association pour la protection sociale des travailleurs ;
- la Fondation Samaritain des Travailleurs ;
- le Bureau et le Centre pour l'emploi ;
- les écoles professionnelles et les centres d'enseignement pour adultes ;
- les bureaux d'aide sociale ;
- l'Office des statistiques⁵¹.

CAS n° 3 : Collecte de données quantitatives, Fuenlabrada (Espagne)

La ville de Fuenlabrada rassemble des données quantitatives et qualitatives provenant de nombreuses sources pour donner un tableau exceptionnellement complet de ses résident·e·s migrant·e·s et de leur place dans la population au sens large. Son objectif est de montrer que la migration est un atout majeur de la ville.

Données quantitatives

Tout d'abord, son service local de la statistique élabore un annuaire statistique qui rend compte du nombre de personnes migrantes, de leur origine, de leur âge, de leur genre, de leur niveau de formation et d'éducation, et de leur lieu de résidence.

⁴⁹ Cette proposition innovante en matière de liaison de données est décrite dans Boden P. et Rees P., *New Migrant Databank Concept and Development* in : Stillwell J. et al. *Technologies for Migration and Commuting Analysis: Spatial Interaction Data Applications* (2010) Ch.6 : <https://www.igi-global.com/book/technologies-migration-commuting-analysis/37291>.

⁵⁰ Office of National Statistics (United Kingdom) , *Report on international migration data sources* (July 2018), Part 1 : <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/reportonthecomplexityandqualityofinternationalmigrationstatistics/july2018>.

⁵¹ Pour de plus amples informations, voir : <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/database-of-refugees> (en anglais).

L'annuaire regroupe :

- des données du recensement national (Instituto Nacional de Estadística) ;
- des informations au niveau régional (Institut de la statistique de la Communauté de Madrid) ;
- des données propres à la ville, extraites et analysées localement par son département des services sociaux et son programme d'immigration⁵².

Les données démographiques locales sont ensuite extrapolées par le personnel du registre municipal des habitants, qui traite également des données sur des domaines clés tels que le marché du travail local pour les personnes immigrantes. La contribution du conseil municipal comprend des données sur les personnes nouvellement arrivées dans la ville, données qui proviennent de questionnaires remplis par son service d'aide sociale à l'arrivée de ces personnes. Il s'agit de leur situation personnelle, de leur famille, de leurs revenus, de leur connaissance de la langue, de leur statut de personne réfugiée et de leurs besoins fondamentaux (logement, éducation, services de santé). En principe, il couvre toutes les nouvelles personnes immigrantes mais, dans la pratique, il est complété lorsqu'elles contactent les services du conseil municipal pour des besoins spécifiques, par exemple pour des conseils juridiques ou pour une aide en matière de langue, d'emploi ou d'autres questions.

Parallèlement à ces sources statistiques, la ville recueille des informations qualitatives pour identifier les besoins et les défis émergents. Les sources de ces données sont les suivantes :

- les retours d'expérience du réseau des associations de personnes migrantes de la ville et des « agent-e-s anti-rumeurs » (personnes travaillant dans le cadre d'une méthodologie pour contrer les rumeurs » de désinformation) ;
- sa Mesa por la Convivencia ou « Conseil de coexistence » (section 3.2 ci-avant) ;
- des groupes de discussion s'étant réunis (des modalités spéciales ont été prévues pour les groupes les plus vulnérables) pour élaborer le plan d'action du programme urbain de la ville.

CAS n° 4 : Observatoire du multiculturalisme et des migrations, Cracovie (Pologne)

L'Observatoire multiculturel et des migrations est une initiative conjointe de la municipalité de Cracovie et de la Faculté d'économie de Cracovie. Créé en 2019, l'Observatoire suit l'évolution des migrations à Cracovie en utilisant ses ressources pour : coordonner et commander des recherches qualitatives et quantitatives sur l'expérience de la migration ; formuler des recommandations au profit des personnes migrantes et non-migrantes au sein de Cracovie ; et fournir un forum pour le débat politique et le partage des meilleures pratiques entre les parties prenantes locales concernées.

Son travail principal consiste à produire quatre rapports par an portant sur des questions convenues avec les autorités de la ville⁵³. Outre ce tableau de l'évolution des migrations basées sur des données, l'Observatoire produit une analyse des défis auxquels sont confrontées les personnes migrantes, la communauté d'accueil et les décideur·euse·s politiques, formule des recommandations pertinentes et crée un espace (au moyen d'ateliers et de conférences) pour le dialogue, le partage et la résolution des problèmes.

La clé du succès de l'Observatoire est due à sa mise en œuvre quotidienne par un département universitaire expérimenté et compétent. Il propose :

- des analyses de données réalisées par des expert·e·s ;
- une indépendance et des connexions : l'Observatoire dispose d'un personnel ayant ses propres liens avec les organismes de données officiels, tout en restant politiquement indépendant. Cela lui a permis de surmonter les obstacles et les tensions entre les différents niveaux de gouvernement qui peuvent (voir la section 3 ci-avant) entraver la coopération en matière d'accès aux ensembles de données et d'analyse de leurs implications ;
- des sources de données très variées : l'Observatoire a été en mesure d'étudier des statistiques conventionnelles et de nouvelles sources de données telles que les « mégadonnées » provenant du pistage des téléphones mobiles ;
- des économies d'échelle et des sources de financement alternatives. Un financement modeste de la part des autorités municipales, appliqué dans le cadre d'une infrastructure universitaire, a permis

⁵² Pour de plus amples informations, voir : <https://www.ayto-fuenlabrada.es/index.do?MP=2&MS=17&MN=2&TR=C&IDR=1233> (en anglais).

⁵³ Pour consulter ces rapports (pour la plupart en polonais), voir : <https://owim.uek.krakow.pl/index.php/en/publications/>.

d'obtenir des résultats de grande qualité à un coût relativement faible. Le statut indépendant de l'université lui a permis de s'appuyer sur le financement de la ville en obtenant d'autres sources de financement pour améliorer ses activités.

La prévoyance de la ville et de l'université dans la création de l'Observatoire apporte aujourd'hui d'autres avantages. Tout d'abord, l'Observatoire a établi des relations à plus long terme qui lui permettent d'influencer la portée et les méthodes de collecte de données dans les domaines des sociétés multiculturelles et de la migration, en vue d'améliorer la qualité des données.

En tant qu'unité renommée appliquant des pratiques existantes, l'Observatoire a été en mesure de répondre rapidement à des événements imprévus tels que le déclenchement de la guerre en Ukraine et l'arrivée massive de personnes réfugiées ukrainiennes qui a suivi. Dans cette situation d'urgence, l'Observatoire a pu rapidement modifier ses plans de collecte de données et fournir une analyse opportune aux services et organisations qui s'occupent de l'accueil des Ukrainien-ne-s en exil⁵⁴.

5 CONCLUSIONS

La collecte et l'interprétation du vaste corpus de données nécessaires pour piloter le travail d'accueil et d'intégration des personnes réfugiées constituent un défi de taille. Cet examen des options qui s'offre aux villes d'Europe montre quelques éléments clés (également repris dans la liste de contrôle en annexe) :

La compréhension : les dirigeant-e-s et les agent-e-s d'une municipalité trouveront peut-être utile de prendre le temps de réfléchir aux flux de personnes réfugiées, à leurs causes, à l'expérience des individus pris au piège et à leurs sentiments. Les contraintes qui pèsent sur la collecte de données sont liées à cette expérience. À cet égard, l'approche d'une ville doit tenir compte du fait que, par rapport aux autres résident-e-s, les personnes réfugiées peuvent être plus mobiles, plus stressées financièrement et émotionnellement, plus méfiantes à l'égard des autorités et des systèmes statutaires (souvent à juste titre) et donc moins susceptibles d'apparaître dans les ensembles de données standard.

L'anticipation : bien que le moment exact de l'arrivée des personnes réfugiées soit par nature impossible à prévoir, il est vital que la ville s'y prépare à l'avance. Cette note d'orientation a montré que la sécurisation de données essentielles à l'arrivée des personnes réfugiées est une tâche complexe, mais aussi que plusieurs étapes de cette tâche (comme la mise en place de structures de participation communautaire) peuvent être anticipées bien avant l'événement. Fondamentalement, il s'agit de rappeler que, même si chaque personne réfugiée fuit une situation d'urgence, la migration en tant que processus n'est pas une « urgence » mais fait partie intégrante du développement de nos villes. Il est donc logique de s'y préparer, sous toutes ses formes.

Une approche multidimensionnelle : aucune forme de collecte de données ne peut à elle seule donner un tableau approprié des personnes réfugiées qui arrivent et de leurs besoins. Pour le dresser, cette note suggère que les villes doivent adopter une approche multidimensionnelle, en combinant les différentes méthodes disponibles en fonction de leur situation et de la nature du flux de personnes réfugiées auquel elles répondent.

Des ressources et des partenariats : compte tenu de l'ampleur et de la complexité de cette tâche, les villes devront investir très tôt dans la création de partenariats avec les nombreux acteurs - locaux, nationaux, communautaires, statutaires et non statutaires - qui peuvent les aider à obtenir l'accès aux données ou à mettre en œuvre des enquêtes locales ou des processus participatifs. Notant en particulier le travail très efficace de l'Observatoire des migrations de Cracovie, cette note d'orientation reconnaît qu'il existe de solides arguments pour que les villes (peut-être en consortiums) envisagent d'investir dans la mise en place d'un organisme expert indépendant qui puisse garantir la fourniture à long terme d'une analyse de données fiables et sensibles au niveau local sur les mouvements migratoires, y compris les arrivées de personnes réfugiées.

Données et intégration interculturelle : les villes ont toujours la possibilité, en mobilisant les forces de leurs diverses communautés, d'obtenir des données plus nombreuses et de meilleure qualité et, ce faisant, de créer des opportunités d'interaction interculturelle qui contribueront elles-mêmes à promouvoir l'intégration.

⁵⁴ Pour de plus amples informations, voir : <https://owim.uek.krakow.pl/index.php/en/about-mmo/>.

6 ANNEXE : LISTE DE CONTRÔLE

Avant l'arrivée des personnes réfugiées

Anticiper : Commencez tôt. Les mouvements migratoires touchent toutes les villes et incluent souvent des personnes réfugiées. Prévoyez des plans d'urgence pour sécuriser les données dont vous aurez besoin :

- engagez des négociations (notamment avec des organismes nationaux) sur l'accès aux données dont la ville aura besoin ;
- contactez des partenaires potentiels pour la collecte et l'analyse des données, notamment dans le milieu universitaire ;
- attribuez la responsabilité, au niveau des agent-e-s, des questions relatives aux données sur les personnes réfugiées/migrantes.

Investir : Envisagez d'investir rapidement dans un partenariat à long terme avec une université compétente ou un autre organisme spécialisé afin de mettre en place un observatoire politiquement indépendant, capable de collecter et d'analyser de manière fiable des données sur les questions de migration au niveau des villes. Si nécessaire, parlez aux autorités voisines de la possibilité de former un consortium pour lancer cette ressource d'expert-e-s.

Former : Recrutez des citoyen-ne-s, si possible issu-e-s de l'immigration ou des personnes réfugiées, pour suivre une formation de chercheur-euse communautaire avec votre partenaire universitaire. Formez-les et faites-les participer dès le début à la conception du projet d'enquête, ainsi qu'à sa mise en œuvre.

Principes : En vous référant aux meilleures pratiques internationales, élaborer un code de conduite pour l'ensemble du personnel et des partenaires susceptibles de collecter des données sur les futures personnes réfugiées, et formez-les à cet ensemble de principes afin de garantir que le travail de votre ville respecte toujours au mieux les intérêts des personnes réfugiées interrogées.

Société civile : Contribuez au développement d'associations bénévoles dans la ville, en particulier celles qui rassemblent et représentent les résident-e-s non nationaux-ales existant-e-s qui y séjournent. Si elles considèrent que l'autorité municipale est un partenaire, leur rôle dans la collecte de données sur les nouvelles personnes réfugiées sera inestimable.

Mégadonnées : Évaluez les possibilités d'employer des mégadonnées provenant de l'utilisation des téléphones ou des médias sociaux pour l'analyse des personnes nouvellement arrivées, y compris les personnes réfugiées. Entamez des discussions avec les personnes migrantes et d'autres organisations communautaires, pour entendre leur point de vue sur cette option de données, et ses risques potentiels.

À l'arrivée des personnes réfugiées

Mobilisez : Outre un soutien pratique immédiat, mettez en œuvre les mesures de « soutien aux données » mentionnées ci-avant : accès aux sources de données pertinentes au niveau national, recours à un observatoire ou à d'autres experts, création d'un processus simple de communication des données pour les organisations bénévoles locales.

Dialoguez : Dès que possible, lancez un processus de « dialogue citoyen » avec les personnes réfugiées et les autres citoyen-ne-s intéressé-e-s (section 3.2.3 ci-avant) afin d'étudier les besoins et les espoirs des personnes réfugiées, ainsi que les réponses possibles de la ville.

Enquêtes : Commandez ou réalisez des enquêtes régulières auprès des nouvelles personnes réfugiées en utilisant des équipes comprenant des chercheur-euse-s communautaires, afin de recueillir des données sur les paramètres de base de la nouvelle population de la ville : nombre, composition, besoins fondamentaux, mais aussi leurs aspirations et leurs opinions sur la vie dans la ville.

Communauté : Agissez rapidement pour encourager l'émergence de groupes et d'organisations véritablement représentatifs au sein de la nouvelle communauté de personnes réfugiées, qui pourraient constituer une source inestimable d'informations et d'opinions pour guider les autorités municipales dans l'évaluation des besoins et des réponses possibles.

Partagez : Sauf si les données sont considérées comme erronées, veillez à ce que les données collectées au sein de la ville soient partagées ouvertement avec ses citoyen-ne-s. Comprendre la véritable ampleur et la nature du changement au sein de sa population peut aider les habitant-e-s de la ville à éviter les informations et les récits erronés sur les personnes nouvellement arrivées et leur impact.

La diversité est devenue une caractéristique fondamentale des sociétés contemporaines, particulièrement visible dans les centres urbains. Si des personnes d'origines nationales, ethniques, linguistiques et religieuses différentes ont largement contribué à la prospérité de l'après-guerre, des inégalités liées à l'origine, à la culture et à la couleur de peau persistent et les préoccupations que suscitent le pluralisme, l'identité et les valeurs communes sont souvent instrumentalisées à des fins politiques. Les villes sont très bien placées pour imaginer et expérimenter des réponses au défi de la promotion de l'équité et de la cohésion dans des sociétés culturellement diverses, qui se pose aujourd'hui avec une acuité croissante.

Le Conseil de l'Europe et ses villes partenaires ont développé et validé une approche interculturelle de l'intégration et de l'inclusion qui permet à ces dernières de tirer parti des avantages et de réduire au minimum les risques associés à la mobilité humaine et à la diversité culturelle. Dix ans après le début de ces travaux, il apparaît de plus en plus que la diversité, lorsqu'elle est reconnue et gérée comme une ressource, est bénéfique en termes de créativité, de bien-être et de développement économique.

Le Programme des Cités interculturelles (ICC) invite les villes d'Europe et d'ailleurs à explorer et appliquer des politiques qui mettent la diversité au service du développement personnel et sociétal.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il compte 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.