

Accueillir des migrant.e.s

COMPÉTENCES ET RESPONSABILITÉS DES VILLES

ORGANISATION POUR
UNE CITOYENNETÉ UNIVERSELLE



Avant-propos

L'organisation pour une Citoyenneté Universelle (O.C.U.) est une association de dimension internationale qui vise à promouvoir ;

- ✳ la liberté de circulation et d'installation des personnes (s'appuyant sur l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948);
- ✳ une approche alternative et multilatérale de la gouvernance des migrations.

Depuis 2011, l'O.C.U. est apparue comme une initiative visant à renforcer la société civile mondiale, appuyée et portée dans le cadre des Forums Sociaux Mondiaux réunissant des acteurs et mouvements citoyens du monde entier. La création officielle de l'O.C.U. date de 2013 et regroupe à la fois des organisations françaises ; Emmaüs International, Le Mouvement Utopia, France Libertés et le CCFD-Terre Solidaire, et internationales ; Espacio Sin Fronteras (Amérique Latine), Alternative Espaces Citoyens (Afrique) et Center for Migrant Advocacy (Asie).

En 2015, un colloque « Pour une gouvernance alternatives des migrations » organisé par l'O.C.U. et ses différents membres, marque un acte fondateur de recherche commune de nouveaux acteurs pouvant jouer un rôle clé dans la construction d'une gouvernance alternative des migrations. Parmi ceux identifiés, l'une des pistes choisies a été celle de **la construction d'une alliance société civile et autorités locales**. Le Forum Social Mondial des

Migrations de São Paulo en 2016 est également venu appuyer cette dynamique, en actant et votant, lors de la déclaration finale de l'assemblée des mouvements, la volonté de développer un processus d'alliance durable entre les mouvements sociaux et les autorités locales.

La collection « Accueillir des migrant.e.s » est un premier travail qui permet de poser les bases de cette réflexion, de recenser les bonnes pratiques existantes et les valoriser. Elle permet de montrer qu'il est possible et indispensable de faciliter l'accueil et l'intégration des migrantes en valorisant ce qui existe déjà et en définissant des engagements communs capables de porter une approche alternative.

Les deux premiers volets de cette collection réalisés par les acteurs français de l'O.C.U. mettent en exergue des exemples de villes accueillantes, hospitalières, refuges... qui résistent chaque jour et intègrent la question migratoire dans l'élaboration de leurs politiques publiques.

Cela vient en réponse aux politiques nationales répressives et non respectueuses des droits fondamentaux et démontrent également un fort engagement politique de ces villes qui deviennent force de propositions.

Et ainsi ; **cela montre que des politiques accueillantes et dignes sont possibles.**

Nathalie Péré-Marzano

Présidente de l'Organisation pour une Citoyenneté Universelle

Sommaire

INTRODUCTION

Souveraineté nationale vs réalités territoriales p. 7
Les villes en première ligne de l'accueil des migrants p. 7

QUELLES COMPÉTENCES ET RESPONSABILITÉS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE D'ACCUEIL ?

L'asile et l'immigration : des compétences régaliennes de l'Etat p. 10
Des possibilités d'action mais un cadre restreint p. 12
Les villes peuvent s'appuyer sur le droit international p. 13
La municipalité face à des hommes et des femmes en danger p. 14

QUEL POUVOIR D'AGIR DES VILLES FACE À LA GESTION SÉCURITAIRE DES MIGRATIONS ?

Un schéma d'accueil décidé d'en haut p. 25
Les villes exclues du processus d'élaboration p. 25
L'instauration du tri : l'exemple du démantèlement
du camp de Calais p. 26
Face à un mode de gestion purement quantitatif,
les difficultés du travail social p. 28

VILLES INHOSPITALIÈRES, VILLES « REFUGE » ET VILLES REBELLES

Des villes refusant de participer à l'accueil des personnes p. 31
Des villes se contentant d'une stricte conformité à l'accueil p. 32
Des collectivités qui s'investissent pour un accueil digne p. 32
La ville « refuge » : actrice d'une gouvernance alternative
des migrations p. 33
La ville « rebelle » : construire un pouvoir politique local
opposé à la xénophobie p. 33



Introduction

SOUVERAINETÉ NATIONALE VS RÉALITÉS TERRITORIALES

La définition et l'application des politiques migratoires sont le privilège exclusif des États. Ces derniers défendent en la matière le principe de la souveraineté nationale. La plupart des États européens ont choisi de réagir par **la fermeture des frontières** à l'arrivée de personnes en quête de sécurité : rétablissement des contrôles aux frontières et suspension des dispositions de Schengen, qui prévoient la libre-circulation à l'intérieur de l'Union Européenne (UE), conclusion d'accords bilatéraux relatifs à la « gestion concertée des flux migratoires et au co-développement », conclusion d'accords de réadmission entre l'UE et des pays tiers, processus dit « de Khartoum » – visant à « *coopérer avec les pays de la région qui le demandent afin de renforcer leurs capacités en matière de gestion de la migration* » – dans le but de délocaliser le contrôle des flux migratoires vers des pays parfois très instables, soumis à des régimes totalitaires ou en guerre (Afghanistan, Libye, Érythrée, Éthiopie, Somalie, Soudan, Turquie...).

Cette **politique de fortification** conduit aujourd'hui à remettre en cause le droit fondamental, pourtant garanti par la Convention de Genève, de demander l'asile, et entraîne l'augmentation du trafic d'êtres humains, des blessé.e.s et de mort.e.s aux frontières de l'Union Européenne. Ces politiques n'endiguent jamais les déplacements de populations, et les migrant.e.s arrivent bel et bien en Europe, et s'installent temporairement ou durablement sur les territoires gérés par les communes. La décentralisation croissante de la mise en œuvre des politiques publiques conduit également les collectivités locales à intervenir dans de nombreux champs de l'action économique, sociale ou culturelle reliée aux migrations.

LES VILLES EN PREMIÈRE LIGNE DE L'ACCUEIL DES MIGRANTS

Les villes se retrouvent ainsi en première ligne lorsqu'il s'agit d'accueillir les migrant.e.s ou d'assurer leur intégration. C'est sur le territoire de la ville que les migrant.e.s cherchent un logement, tentent de rejoindre des proches ou des connaissances, essaient de trouver un emploi – souvent informel au début –, accèdent aux soins, à l'éducation pour leurs enfants, et à la culture. Elle représente également l'échelle à laquelle les nationaux et les étranger.e.s cohabitent et exercent quotidiennement leurs droits et obligations : la ville devient alors le lieu potentiel des tensions, ou, à l'inverse, de la coexistence et du vivre-ensemble. Enfin, les villes sont les lieux décisifs où s'exprime la compétition politique, et les antagonismes entre des composantes multiples des pouvoirs administratifs ou judiciaires.

Une partie des acteur.rice.s politiques locaux véhicule une image négative de la migration. Elle instrumentalise les peurs et les préjugés pour appuyer leur refus d'accueillir des personnes sur leurs territoires. Elle invoque parfois aussi le manque de moyens pour occulter le refus d'accueillir. D'autres villes entendent assumer leurs responsabilités, mais préfèrent agir en toute discrétion et choisissent de taire leurs initiatives en faveur de l'accueil. Enfin, de même qu'un certain nombre de villes américaines se sont déclarées « villes sanctuaires » afin d'officialiser leur position de résistance à des politiques discriminatoires et racistes, des villes européennes et françaises ont décidé d'intégrer la question migratoire à l'élaboration des politiques de la ville et du développement des territoires.

De multiples expériences locales ont déjà vu le jour dans diverses régions du monde. La ville de Barcelone, par exemple, a élaboré son premier plan en faveur de l'inter-culturalité en 1997. Les municipalités sont interpellées à de nombreux égards par les choix politiques de l'UE et de ses États membres, à la fois du fait de leurs compétences et de la volonté politique d'équipes municipales. **Nombre d'acteur.rice.s s'organisent en réaction à ces politiques de repli : associations, groupes et collectifs de citoyen.ne.s, travailleur.euse.s sociaux.les et de l'insertion... Ils tentent de pallier la politique inhumaine de l'État et de ses services, et d'offrir des solutions alternatives.** Les élu.e.s sont alors nécessairement amené.e.s à se questionner sur leurs responsabilités vis-à-vis des personnes mais également sur les moyens mobilisables à leur échelle et les actions qu'il est possible d'entreprendre pour permettre d'accueillir ces personnes de la façon la plus sereine et la plus respectueuse possible. Ils et elles prennent alors, bien souvent, la mesure des contraintes et des pressions multiples qui régissent l'action locale dans le domaine.

Plusieurs pratiques alternatives ont ainsi émergé au sein des politiques municipales. Elles visent à :

- ✱ Donner la priorité à l'accueil des migrant.e.s **à travers une vision globale de l'asile et de l'hospitalité**, dans une perspective de moyen et long terme plutôt que dans une logique d'urgence ;
- ✱ Permettre aux migrant.e.s **de prendre pleinement part à la vie de la Cité** et de participer à la définition des politiques publiques ;
- ✱ Porter un travail **d'éducation et de sensibilisation des populations locales** à une approche positive du phénomène migratoire, fondée sur la notion de **citoyenneté** universelle et le principe de **libre-circulation** ;
- ✱ Mettre en place des actions pour **garantir la pérennité de ces actions alternatives**

**QUELLES
COMPÉTENCES
ET RESPONSABILITÉS
DES MUNICIPALITÉS
EN MATIÈRE D'ACCUEIL ?**

Les communes sont la forme de collectivité administrative la plus ancienne et très certainement la mieux identifiée par la population. Elles ont la compétence générale de gérer toute affaire d'intérêt communal. Elles sont également dépositaires de nombreuses compétences sectorielles :

- ✱ **Santé et sécurité** : la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie ; l'alimentation en eau potable. L'évacuation, le traitement, l'élimination et l'utilisation des eaux usées et des déchets. Le maire organise également les opérations de la police municipale et exerce les pouvoirs de police portant sur des objets particuliers (circulation, stationnement...), etc. ;
- ✱ **Éducation** : l'entretien et la gestion des écoles maternelles et élémentaires, l'organisation des activités extra-scolaires, la veille au respect de l'obligation scolaire, l'entretien des locaux destinés au logement des étudiants, etc. ;
- ✱ **Logement** : les opérations d'aménagement permettant la réalisation de logements locatifs sociaux pour répondre aux besoins en hébergement des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- ✱ **Aide et accompagnement médico-social** : l'animation d'une action générale de prévention et de développement social sur le territoire de la commune grâce, par exemple, à un Centre communal d'action sociale (CCAS) ou un Centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ;
- ✱ **Culture** : les équipements sportifs de proximité (piscine, gymnase, camping, etc.), des bibliothèques de prêt municipales, l'organisation et le financement des musées municipaux, la conservation et mise en valeur des archives municipales, etc.

L'ASILE ET L'IMMIGRATION : DES COMPÉTENCES RÉGALIENNES DE L'ÉTAT

Le droit d'asile est un droit consacré au niveau constitutionnel, conventionnel et législatif. Il est également encadré par le droit de l'Union européenne à travers le « Paquet asile » adopté en 2013¹. Des instruments européens existent pour aider les États membres à mettre en œuvre les règles européennes relatives aux frontières extérieures et coordonner leurs opérations dans la gestion de ces frontières (l'agence Frontex par exemple).

En dépit de l'eupéanisation de la mise en œuvre des politiques d'asile, **l'asile et l'immigration demeurent des compétences régaliennes**. Il est du ressort des États de déterminer souverainement les conditions d'entrée et

1 – Le Régime d'asile européen commun (RAEC) permet l'harmonisation des procédures, des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des statuts communs de protection. La loi relative à la réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015 a opéré sa transposition en droit français.

de séjour sur leurs territoires et à leur charge de couvrir l'hébergement, le versement d'une allocation, l'accompagnement administratif et social ainsi que les besoins de soins des demandeur.se.s d'asile. En particulier, rattachée au pouvoir régalién, la délivrance des visas est une compétence éminemment discrétionnaire. Les demandeur.se.s d'asile n'ont toutefois pas à justifier d'un visa pour accéder au territoire français.

Si la compétence relative à l'immigration et à l'asile est régalienn, dans les faits, la commune se trouve cependant confrontée à l'arrivée effective de personnes sur son territoire : de par sa position géographique comme dans le cas de villes ou régions frontalières (Calais, Vallée de la Roya, Briançonnais par exemple), parce qu'elle est choisie par la personne pour y transiter ou s'y installer, ou encore parce qu'elle est amenée à abriter un centre d'hébergement dans le cadre des schémas régionaux d'accueil des demandeur.se.s d'asile. « Si ce sont les gouvernements nationaux qui tiennent les rênes des politiques d'immigration, c'est généralement aux collectivités locales qu'il incombe d'appliquer la politique nationale, ayant la responsabilité de recevoir, d'accueillir et d'intégrer les nouveaux arrivants ainsi que les groupes défavorisés et, à plus long terme, d'éviter le départ des salarié.e.s et entrepreneur.se.s dont elles ont besoin »², rappelle le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du conseil de l'Europe, en mars 2017.

« Si ce sont les gouvernements nationaux qui tiennent les rênes des politiques d'immigration, c'est généralement aux collectivités locales qu'il incombe d'appliquer la politique nationale, ayant la responsabilité de recevoir, d'accueillir et d'intégrer les nouveaux arrivants ainsi que les groupes défavorisés et, à plus long terme, d'éviter le départ des salarié.e.s et entrepreneur.se.s dont elles ont besoin », rappelle le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du conseil de l'Europe, en mars 2017.

En France, le cadre de l'accueil et de l'asile est défini par le Code de l'entrée et du séjour des étranger.e.s et de l'asile (Cedesa). Ce dernier mentionne les prérogatives du maire dans les procédures administratives. Quelles que soient ces procédures propres à chaque parcours et à chaque personne, les personnes accueillies seront amenées à chercher un logement ou un hébergement, à avoir accès à des soins, à chercher un travail, à faire scolariser leurs enfants... La municipalité se retrouve ainsi à supporter concrètement la mise en œuvre de services de base concourant à la réalisation de ces droits fondamentaux

² — Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », 28 mars 2017, <https://rm.coe.int/16806fe42f>

DES POSSIBILITÉS D'ACTION MAIS UN CADRE RESTREINT

Au printemps 2015, trois naufrages meurtriers au large des côtes italiennes et l'augmentation des arrivées de personnes exilées aux frontières de l'Union Européenne ont mis la question de l'accueil des personnes migrantes en Europe sur le devant de la scène politique et médiatique. En septembre 2015, la tragédie très médiatisée du petit Aylan, un enfant syrien retrouvé mort noyé sur une plage turque, a causé de très nombreuses manifestations d'indignation. Le ministère de l'Intérieur, forcé de réagir, en appela aux maires pour faciliter et accélérer la prise en charge administrative des personnes arrivant sur le territoire. Le 12 octobre 2015, il tenait **une réunion d'information à destination des maires**, à Paris³, afin de **préciser leurs possibilités d'action**. Ainsi, les municipalités désireuses de s'engager étaient invitées à le faire en mettant à disposition :

-  **Des bâtiments** pour créer des lieux d'hébergement de demandeur.se.s d'asile,
-  **Des logements pérennes** pour les demandeur.se.s d'asile ayant acquis le statut de réfugiés après instruction de leur dossier,
-  Une **offre d'accompagnement social** complémentaire de celui organisé par l'État.

Ces possibilités d'action proposées semblent bien en deçà de la marge d'initiative souhaitable que les communes devraient avoir en matière d'accueil et d'intégration des personnes migrantes. Il n'est pas inéluctable pour les maires de se voir cantonné.e.s à ce rôle utilitaire. Par-delà cette vision instrumentale – partagée par de nombreux gouvernements nationaux – de nombreux édiles vont refuser de se cantonner à un rôle d'opérateurs sous-traitants.

Les collectivités locales ont le pouvoir d'être initiatrices de l'action publique et pour mener des politiques locales volontaristes. Ainsi, dès 2012, Lampedusa, île italienne située entre Malte et les côtes tunisiennes, voit arriver de nombreuses embarcations, avec à leur bord des personnes désirant rejoindre l'Union Européenne, mais également des corps sans vie, résultat des naufrages fréquents au large.

La mairesse, Giuseppina Nicolini, indignée devant cette situation insupportable, interpelle publiquement les décideurs nationaux et internationaux. Elle est à l'origine de l'opération nationale Mare Nostrum. Cette opération de sauvetage en mer lancée par le gouvernement italien en 2013 a été suivie d'un programme européen poursuivant le même objectif.

³ – Voir compte-rendu de la réunion des maires organisé par le ministre de l'Intérieur à Paris 12 octobre 2015 : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/09/cir_40036.pdf

LES VILLES PEUVENT S'APPUYER SUR LE DROIT INTERNATIONAL

Malgré le caractère régalien des domaines de l'asile et de l'immigration, l'accueil des personnes incombe, de facto, aux villes. En France, la commune peut s'appuyer sur les nombreux engagements en matière d'accès aux droits et de non-discrimination pour proposer des actions, développer des initiatives « pilotes » ou « innovantes », et plaider en faveur d'un appui de l'État à ces actions.

« sortis du domaine régalien de l'entrée et du séjour des étrangers, les étrangers bénéficient, en matière d'accès aux droits, d'une égalité de traitement avec les nationaux, la nationalité devenant un critère prohibé de discrimination [...] ».

L'accès à des conditions de vie dignes, le droit au logement ou encore le droit à la santé sont des droits faisant l'objet de nombreux engagements internationaux : la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH)⁴ ou encore le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁵, juridiquement contraignant. Dans son rapport « Les droits fondamentaux des étrangers en France » publié en mai 2016, le Défenseur des Droits inscrit très clairement que « *sortis du domaine régalien de l'entrée et du séjour des étrangers, les étrangers bénéficient, en matière d'accès aux droits, d'une égalité de traitement avec les nationaux, la nationalité devenant un critère prohibé de discrimination [...]* »⁶.

Cependant la collectivité locale n'est pas une entité autonome. Elle exerce ses compétences dans un cadre précis et circonscrit, sous le contrôle des autorités déconcentrées de l'État qui sont garantes de l'application du droit national et international. Ainsi, les communes doivent respecter le droit international ; l'État, quant à lui, engagé via les traités et conventions internationaux ratifiés par la France, se charge de le vérifier et répondra de tout manquement à ces engagements.

⁴ — Article 25 § 1 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de la famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement... »

⁵ — Article 11 § 1 : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit à toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie »

⁶ — Rapport « Les droits fondamentaux des étrangers en France », le Défenseur des Droits, mai 2016

LA MUNICIPALITÉ FACE À DES HOMMES ET DES FEMMES EN DANGER

Malgré le rôle marginal conféré par le ministère de l'Intérieur, certaines collectivités, mues par le refus de l'indignité humaine et la conviction de leur devoir d'humanité et de respect des droits, dérogent à ces directives minimalistes : « *Il est de la responsabilité des collectivités locales de s'assurer que les droits humains fondamentaux des réfugiés arrivant dans leur communauté sont préservés* »⁷, déclare le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en mars 2017. Indépendamment de l'attitude de l'Etat, il incombe ainsi aux collectivités locales de protéger les personnes exilées en situation d'extrême vulnérabilité. Des personnes qui quittent leurs pays – souvent au péril de leurs vies – et doivent ajouter à la douleur du déracinement, les souffrances liées aux violences subies sur le trajet. « *Nombre d'entre nous ont été maires et connaissent cette question. Ils savent que l'accueil constitue une*

compétence de fait, même si elle n'est pas de droit »⁸, écrit Jean-Marie Bockel, sénateur et président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en mars 2017.

« Il est de la responsabilité des collectivités locales de s'assurer que les droits humains fondamentaux des réfugiés arrivant dans leur communauté sont préservés », déclare le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en mars 2017.

7 — Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », 28 mars 2017.

8 — Rapport d'information « au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants », Sénat 8 octobre 2015 : <http://www.maire-info.com/upload/files/rapportrefugies.pdf>



Incendie, Calais, 13 novembre 2016.
(Au même instant que les attentats Paris)



Tahani, demandeuse d'asile soudanaise, Orléans, février 2016



Salahedine, malien, à l'exposition Seydou Keïta, Paris, juillet 2016





Cérémonie de parrainages de mineurs isolés étrangers dans la mairie
du XX^e arrondissement de Paris (2015)





Mohamed, ivoirien, et Mamadou, guinéen, La Courneuve, septembre 2015



Ismail, syrien, Calais, janvier 2015

**QUEL POUVOIR D'AGIR
DES VILLES FACE
À LA GESTION SÉCURITAIRE
DES MIGRATIONS ?**

Les États opèrent constamment des distinctions entre les personnes en migration sur la base de la cause supposée de leur départ, et des conditions de leur déplacement. D'un côté, les migrant.e.s dits « économiques » auraient quitté leur pays « par choix ». De l'autre, les réfugié.e.s seraient réellement « contraint.e.s » à l'exil.

Cette vision pose un problème grave d'occultation de la multiplicité et de la complexité des motifs de départ, et bien souvent de leur interconnexion. Mais elle oppose également de façon très grossière et parfois violente les « vrais » réfugié.e.s que l'Europe accueille au compte-goutte, et les migrant.e.s « économiques » qui sont expulsé.e.s ou refoulé.e.s loin de son territoire⁹. Enfin, l'augmentation des déplacements de populations en raison des catastrophes naturelles et du changement climatique, estimés à plus de 20 millions par an selon l'*Internal Displacement Monitoring Center*, vient-elle aussi battre en brèche cette distinction.

L'atmosphère sociale délétère et la peur qu'elle engendre sont attisées depuis des décennies par une partie des acteur.rice.s politiques. **Les gouvernements ont fait le choix de traiter la question migratoire en la dramatisant et en criminalisant les personnes en migration.** La classification des individus, arbitraire et construite, est aujourd'hui structurante dans le débat politique : l'immigration dite « économique » ne donne pas de droit d'entrée ni de séjour en France. Ainsi les procédures d'accueil que nous détaillerons plus bas ne concernent en principe que les personnes arrivant en France dont les empreintes n'ont pas été relevées dans un autre pays de l'Union Européenne et qui voudraient demander l'asile en France

La question des déboutés

Pour l'ensemble des personnes, non éligibles à l'asile, qui ne désirent pas faire une demande en France, ou qui ont vu leur demande refusée (dites alors « déboutées »), aucune solution n'est proposée par l'État. La France leur refuse tout droit et ces personnes sont enfermées en vue d'être expulsées, dispersées ou ignorées. L'ensemble du dispositif ne concerne que l'asile ; concrètement, toutes les personnes qui ne relèvent pas de ce droit sont, de fait, exclues.

⁹ — Migrations, états des lieux 2017, La Cimade

UN SCHÉMA D'ACCUEIL DÉCIDÉ D'EN HAUT

En France, la répartition des personnes sur le territoire est conçue dans une logique **visant à limiter la création de nouveaux « campements »** comme ceux de Calais ou de Paris. L'évolution des places d'hébergement sur le territoire national est définie par le « Schéma national d'accueil des demandeur.se.s d'asile » dont le processus d'élaboration est extrêmement centralisé. Il est conçu par « le ministre chargé de l'asile [à savoir le Ministre de l'Intérieur] après consultation auprès des ministres chargé du logement et chargé des affaires sociales »¹⁰. Ce schéma n'est transmis au Parlement que pour information.

Dans un second temps, les préfets de région et les préfectures se voient assigner des objectifs d'ouverture de places d'hébergement, qui seront financées par la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). Ils élaborent à partir de ces derniers les « schémas régionaux d'accueil des demandeur.se.s d'asile ».

C'est à partir de ces schémas que le ministère de l'Intérieur lance des appels à projet ou des offres de marchés publics à destination de structures de gestion, d'opérateurs d'hébergement social (Adoma) ou d'associations (Forum Réfugiés – Cosi, France Terre d'Asile, etc.) qui répondront en présentant une proposition d'hébergement – individuel ou en collectif – et d'accompagnement social des personnes.

LES VILLES EXCLUES DU PROCESSUS D'ÉLABORATION

L'intervention de la collectivité territoriale ne se fait que tardivement dans le Schéma national d'accueil des demandeur.se.s d'asile : exclue de la réflexion autour de sa conception, elle est uniquement associée à la « phase finale »¹¹. Lors d'une table-ronde sénatoriale au sujet des collectivités locales, le 1^{er} octobre 2015, les représentant.e.s d'associations d'élu.e.s locaux.les « ont dénoncé les effets pervers prévisibles de cette absence d'association des collectivités aux décisions applicables sur leur territoire » : « *Seule une répartition équilibrée et organisée des demandeur.se.s d'asile permettra en effet la bonne acceptabilité [...] de la politique d'accueil tant par les collectivités que par les populations* »¹².

10 — Article L. 744-2 du Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA)

11 — Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », 28 mars 2017.

12 — Rapport d'information « au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants », Sénat 8 octobre 2015 .

Aucun « dialogue », aucune « coproduction des solutions entre les services de l'État et les collectivités territoriales », ne sont cependant mises en place.

le 1^{er} octobre 2015, les représentant.e.s d'associations d'él.u.e.s locaux.les « ont dénoncé les effets pervers prévisibles de cette absence d'association des collectivités aux décisions applicables sur leur territoire » : « Seule une répartition équilibrée et organisée des demandeur.se.s d'asile permettra en effet la bonne acceptabilité [...] de la politique d'accueil tant par les collectivités que par les populations ».

Aucun « dialogue », aucune « coproduction des solutions entre les services de l'État et les collectivités territoriales », ne sont cependant mises en place.

Dans la gestion de l'hébergement, le schéma national est élaboré de manière centralisée sans même être débattu par les élu.e.s locaux.les. De plus l'État - via la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) - traite directement avec les opérateurs et gestionnaires de centres d'hébergement sans concertation avec les territoires. Philippe Rigollier, responsable de la mission Intégration et lutte contre les discriminations à Nantes Métropole, indique que l'une des difficultés à laquelle les municipalités font face est celle de subir la mise en œuvre d'une politique de gestion des migrations construite par un État centralisateur et se cantonnant à « gérer des flux », sans prise en compte des réalités et des conséquences sur le territoire.

Le degré d'implication et d'information du maire dans ces processus d'ouverture

et de gestion des lieux d'hébergement semble dépendre de son volontarisme et de sa capacité à s'impliquer, ainsi que de la qualité des relations avec la structure gestionnaire. **Des collectivités prennent aussi l'initiative de créer des structures d'accueil.** La municipalité intègre alors la phase préparatoire au projet en partenariat avec l'organisme qui sera désigné pour répondre à l'appel à projet, et qui assurera alors la gestion du centre.

L'INSTAURATION DU TRI : L'EXEMPLE DU DÉMANTÈLEMENT DU CAMP DE CALAIS

L'exemple de la gestion du démantèlement du camp de Calais montre l'absence totale de concertation avec les villes dans l'élaboration des dispositifs d'accueil, et leur exclusion de la mise en œuvre des processus de re-localisation des personnes. Suite à l'évacuation du camp de Calais, le ministère de l'Intérieur a initié l'ouverture de Centres d'accueil et d'orientation (CAO) dans l'optique de disperser les personnes sur le territoire français et de les

réorienter vers les démarches administratives adaptées à leurs parcours migratoires. Les CAO¹³ ont été imaginés à la suite de la publication du rapport de Jean Aribaud et de Jérôme Vignon sur la situation des migrants dans le Calaisis en octobre 2015, qui recommandait de :

- ✨ créer des « centres d'accueil d'urgence » dans divers « lieux d'accumulation de détresse » sur le parcours migratoire en France,
- ✨ ouvrir trois centres d'accueil d'urgence en proximité immédiate de Calais pour les primo-arrivants (séparation entre hommes adultes, femmes et mineurs non accompagnés), fermés la nuit,
- ✨ créer un « centre de transit régional » dans la région Hauts-de-France près d'un guichet « asile » : les personnes y seraient orientées depuis les centres d'accueils d'urgence du Calaisis.

Les migrant.e.s présent.e.s à Calais ont été orienté.e.s vers 450 CAO répartis sur l'ensemble du territoire à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse.

L'ouverture de ces centres s'est faite dans la précipitation, avec une désignation et un mandatement souvent opaques des associations ou opérateurs de gestion de ces centres d'hébergement.

Dans un premier temps, si le ministre de l'Intérieur garantit que la procédure de réadmission prévue par le règlement de Dublin ne serait pas utilisée, il apparaît rapidement que cet engagement n'est pas respecté et que le sort des personnes sous le coup de cette procédure varie d'une préfecture à l'autre - et de façon souvent corrélée à la pression médiatique et à la mobilisation de la société civile. Exemple : le préfet d'Ille-et-Vilaine, vivement dénoncé par la Cimade, a recours au placement en centre de rétention de personnes « dublinées » avant de procéder à leur transfert vers les pays responsables de leur demande d'asile selon le règlement Dublin. Cette procédure, non autorisée à l'époque des faits, l'est devenue depuis.

Exemple : le préfet d'Ille-et-Vilaine, vivement dénoncé par La Cimade, a recours au placement en centre de rétention de personnes « dublinées » avant de procéder à leur transfert vers les pays responsables de leur demande d'asile selon le règlement Dublin. Cette procédure, non autorisée à l'époque des faits, l'est devenue depuis.

13 — Charte de fonctionnement des CAO mise en ligne : www.gisti.org/IMG/pdf/min_int_logement_2016-07_charte_fonctionnement_cao.pdf

FACE À UN MODE DE GESTION PUREMENT QUANTITATIF, LES DIFFICULTÉS DU TRAVAIL SOCIAL

Les prestataires et opérateurs de l'hébergement d'urgence ou de transit ne sont pas exemptés de ce rapport d'assujettissement à l'État, qui impose souvent à tous les acteur.rice.s de la chaîne de mise en œuvre d'agir en incohérence avec leurs valeurs, et leur obligation d'accueil et de service. Le rapport souhaitable de partenariat entre État, collectivités locales et acteur.rice.s de la société civile s'efface au bénéfice de la relation directe entre État et prestataire de services, basée sur des objectifs **de rapidité, d'effectivité et de « résultat »**.

L'évolution des modes de gestion des places d'accueil et d'hébergement d'urgence ne laisse pas présager d'amélioration notoire dans les rapports entre acteur.rice.s sociaux et municipalités d'une part et État d'autre part. La stratégie gouvernementale de développement des dispositifs d'hébergement d'urgence brille notamment par son profond manque de concertation et l'absence de dialogue préalable avec les territoires et les autorités locales.

Dans le cadre des procédures de transferts des personnes sous procédure « Dublin », l'offre de marché public stipule que le gestionnaire devra s'engager à communiquer à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et au préfet l'identité des personnes hébergées définitivement déboutées de leur demande d'asile en vue d'organiser leur retour et sans que ces personnes ne puissent être orientées vers des structures d'hébergement généralistes, d'assurer l'assignation à résidence de ces personnes et « *veiller au respect par [les intéressées] de [leurs] obligations de présentation* »¹⁴.

Si le règlement Dublin remet clairement en cause le droit d'asile, l'enfermement de personnes sous procédure Dublin est en contradiction profonde avec l'esprit du droit international.

« *Exercer des missions de contrôle et de signalement à l'égard des demandeur.se.s d'asile et des déboutés [est] contraire à la déontologie du travail social et au principe d'inconditionnalité* »¹⁵, estime ainsi la Fédération des acteur.rice.s de la solidarité (Fnars) dans un courrier adressé aux ministres de l'Intérieur et du logement.

¹⁴ — Voir « Marché public » intitulé « Hébergement d'urgence avec accompagnement social », référence : PRAHDA, Cahier des Clauses Particulières. Disponibilité en ligne par le GISTI : <http://www.gisti.org/IMG/pdf/marche-prahda-ccp.pdf>

Appel d'offre et logique de rentabilité

Dans le nouveau Programme d'accueil et d'hébergement des demandeur.se.s d'asile (Prhada), pour la première fois, l'État a lancé une offre de marché public et non pas un appel à projet. Les implications en termes d'éligibilité et de transparence sont très importantes et de nombreux acteur.rice.s ont exprimé leur mécontentement face à cette orientation gouvernementale.

Le lancement de l'offre de marché public le 25 septembre 2016 (pour plus de 5000 places pour demandeur.se.s d'asile et 5000 places d'hébergement d'urgence) n'a tout d'abord fait l'objet d'aucune concertation préalable. En outre l'offre est constituée de lots régionaux indivisibles. Elle n'est donc accessible que pour de larges structures. Par ailleurs, l'ouverture de cette offre aux acteur.rice.s lucratifs fait basculer la politique des centres d'hébergement dans une logique de marchandisation ; la recherche de profits, et donc la loi de la rentabilité maximale, pourront primer sur les objectifs d'intérêt général et la mission de service public.

« Le recours à la procédure des marchés publics conduit en effet les associations à assurer un rôle de prestataire et non plus de partenaire », estime la Fnars. « Ce passage en marché public renforce également considérablement un rapport de plus en plus descendant à l'égard des associations et des organismes gestionnaires. »

Ces prérogatives policières que l'État souhaite faire exercer par des associations ou des prestataires de services sociaux relèvent de fonctions que seul un nombre limité d'acteur.rice.s publics, contrôlés par des juridictions publiques, sont légitimes à assumer. Il n'appartient pas à des prestataires, quels qu'ils soient, de les exercer.

L'ensemble de ces éléments illustre une volonté manifeste de l'État français de minimiser un maximum de dépenses imputables aux budgets publics (fonctionnaires de police et de justice notamment) et de déroger à l'offre de service public qu'il doit assurer. Cette évolution s'opère au détriment des droits et besoins des personnes prises en charge comme de la qualité de l'accompagnement médical et social.

¹⁵ — Courrier adressé par la FNARS à Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable, et Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur le 10 octobre 2016 au sujet de la publication de deux appels d'offre le 26 septembre 2016 portant sur plus de 10 000 places d'hébergement d'urgence généraliste et pour demandeur.se.s d'asile.

**VILLES
INHOSPITALIÈRES,
VILLES « REFUGE »
ET VILLES REBELLES**

DES VILLES REFUSANT DE PARTICIPER À L'ACCUEIL DES PERSONNES

Dans ce cadre politique et juridique, les municipalités ont des attitudes contrastées. Certaines rejettent le cadre étatique en se déclarant hostiles à l'accueil de personnes, souvent sur la base d'une idéologie nationaliste et identitaire. Elles le font également parfois en invoquant l'absence de moyens, réel ou simplement prétexté, pour dissimuler l'absence de volonté politique. Les collectivités réfractaires à l'accueil véhiculent souvent des messages xénophobes ou sont notamment promptes à faire l'amalgame entre Islam et recrudescence du risque terroriste, afin de transformer l'Autre en indésirable.

Un tel climat ne facilite évidemment pas l'intégration d'un centre d'hébergement dans le territoire. Les arrivant.e.s sont présentés en intrus, sources de problèmes à venir. Les relations sociales sont plus difficiles à construire, et la collectivité locale renonce à toute forme de réflexion et de débat local sur les conditions et les mo-

dalités de l'accueil. « Les publications scientifiques laissent de plus en plus à penser que les politiques d'intégration nationales sont intimement liées à l'image et à la menace ressentie associée par les populations locales à l'arrivée des migrants. Ainsi, des politiques d'intégration tolérantes accordant des droits égaux aux migrants prouvent leur capacité à apaiser les tensions entre groupe majoritaire et migrants, davantage que des mesures plus restrictives qui ont tendance à susciter un sentiment de concurrence entre les deux groupes »¹⁶, observe le Conseil de l'Europe dans son rapport intitulé « Rôle des collectivités locales face aux migrations » (mars 2017).

« Les publications scientifiques laissent de plus en plus à penser que les politiques d'intégration nationales sont intimement liées à l'image et à la menace ressentie associée par les populations locales à l'arrivée des migrants. Ainsi, des politiques d'intégration tolérantes accordant des droits égaux aux migrants prouvent leur capacité à apaiser les tensions entre groupe majoritaire et migrants, davantage que des mesures plus restrictives qui ont tendance à susciter un sentiment de concurrence entre les deux groupes », observe le Conseil de l'Europe dans son rapport intitulé « Rôle des collectivités locales face aux migrations » (mars 2017).

¹⁶ — « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe, 28 mars 2017.

DES VILLES SE CONTENTANT D'UNE STRICTE CONFORMITÉ À L'ACCUEIL

La majorité des municipalités françaises se cantonne au cadre défini par l'État. Les maires et les services municipaux ne seront amenés à agir qu'en cas d'installation sur leur territoire d'un centre d'hébergement – si toutefois elles décident d'adopter une attitude volontariste, puisque l'État agit en direct avec les opérateurs comme nous l'avons montré.

Une partie de ces municipalités ne s'impliquera pas dans le quotidien des centres d'hébergement ni dans la vie des personnes qui y vivent ou qui y transitent.

Certaines municipalités chercheront à **appuyer et faciliter** les actions entreprises au niveau du centre d'hébergement. Il s'agira alors de compléter les dispositifs d'accompagnement social proposés aux personnes accueillies en offrant, le plus souvent, des cours de français ainsi que des activités sportives ou culturelles. Les bénéfices sont alors mutuels : souvent basée **sur le volontariat des communautés locales** et des acteur.rice.s socio-culturel.le.s présents sur le territoire, l'organisation de ces activités n'entraîne pas de coûts particuliers pour la municipalité. Et elle représente aussi - et surtout - l'occasion de créer des espaces de rencontres et d'échanges entre les arrivants et les habitant.e.s de la municipalité.

DES COLLECTIVITÉS QUI S'INVESTISSENT POUR UN ACCUEIL DIGNE

Ces cas de figure témoignent de l'engagement politique naissant des pouvoirs locaux pour un accueil digne. Leur vertu première est souvent de permettre le dépassement de certaines peurs et appréhensions des communautés locales à l'égard des étranger.e.s, notamment vis à vis de leur univers de valeurs, de pratiques voire de croyances.

Le succès de ce type d'initiatives exige a minima une implication de la mairie dans des actions de communication, avec la tenue de réunions publiques d'information. La communication à l'initiative de l'autorité territoriale, qui fait alors le choix de présenter l'arrivée des personnes, le cadre dans lequel celle-ci s'opérera, et les actions auxquelles peuvent prendre part les citoyen.ne.s pour accompagner cet événement pour la communauté, est essentielle. Lorsque les pouvoirs locaux s'engagent dans ces parcours d'ouverture, les marges d'accueil et de structuration de l'accueil seront grandement facilitées car les habitant.e.s du territoire auront été préparés et impliqués.

LA VILLE « REFUGE » : ACTRICE D'UNE GOUVERNANCE ALTERNATIVE DES MIGRATIONS

Plusieurs communes françaises se sont engagées sur la voie de l'ouverture à l'Autre et ont décidé d'intégrer les phénomènes migratoires à la construction de leur politique locale, et à leur projet de territoire. Cette volonté politique est issue d'une analyse : il est de la responsabilité communale d'apporter des solutions concrètes à la demande de services introduite par l'arrivée de populations migrantes. Il existe également un sens, pour le territoire et sa population, à s'emparer du défi de l'accueil et de l'hospitalité, et à en faire un facteur de développement territorial, et de transformation sociale positive à long terme. Ces villes, parfois qualifiées de *refuge*, proposent, plus qu'un asile de charité, un acte culturel, social et économique. La municipalité s'exprime alors en tant qu'entité politique capable, plus que de pallier aux manquements de l'État, d'aller jusqu'à impulser une politique territoriale qui lui est propre. Cette dernière se bâtira conformément à ses valeurs, tout en demeurant dans le cadre des compétences et des responsabilités qu'elle se doit d'assumer à l'égard des personnes qui sont sous sa responsabilité.

LA VILLE « REBELLE » : CONSTRUIRE UN POUVOIR POLITIQUE LOCAL OPPOSÉ À LA XÉNOPHOBIE

Certaines collectivités, au-delà de la mise en place d'une véritable politique d'accueil, s'emparent politiquement de ce qui les oppose à l'État, déclarent leur rejet du cadre et se nomment « rebelles ». Ainsi ces municipalités inscrivent l'accueil dans une stratégie d'opposition au gouvernement national voire aux institutions internationales ou régionales (l'Union européenne par exemple), et enrichissent leurs actions sur le territoire d'une dimension de plaidoyer à l'égard des autorités centrales.

C'est par exemple le cas de la ville de New-York, aux Etats-Unis, proclamée « sanctuary city » ou « ville refuge », qui s'est positionnée en refus de pratiquer les expulsions de personnes en situation administrative irrégulière, et a pris part à la résistance au « Muslim ban » prononcé par Donald Trump, par la mise à disposition d'experts juridiques aux associations locales et l'appui à leurs interventions dans les aéroports de la ville. En août 2014, Barcelone, par le biais de sa mairesse Ada Calau, a appelé à la création d'un réseau européen de villes refuges. En effet, la ville catalane se positionne comme l'une des métropoles européennes les plus avant-gardistes concernant l'accueil des exilé.e.s.

Contact

Le siège de l'O.C.U. est hébergé
chez Emmaüs International,
à Montreuil (France).

O.C.U.

c/o Emmaüs International
47 avenue de la Résistance
93104 Montreuil cedex - France
tel : +33 (0)1 41 58 25 50
fax : +33 (0)1 48 18 79 88
contact@o-c-u.org

Rédaction : CCFD-Terre Solidaire, Emmaüs International, France Libertés,
Mouvement Utopia

Conception graphique sur logiciels libres : Figures Libres / Maud Boyer et Kévin Tessier

Crédit photographe : © Olivier Favier ,

Impression : Imprimerie de la Centrale Lens

Première édition

ORGANISATION POUR UNE CITOYENNETÉ UNIVERSELLE



www.o-c-u.org

RÉDACTION



utopia
L'ART DE VIVRE ENSEMBLE