

L'ACCUEIL ET L'INTEGRATION DES MIGRANTS

L'État et les collectivités territoriales

Comme l'a souligné, le 30 mai 2018, Alain Régnier, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés au près du Ministère de l'intérieur de France : « *L'installation de migrants représente un enjeu urbain considérable. Il est de la responsabilité de l'État mais ne peut se résoudre sans les métropoles. L'accueil et l'intégration des migrants doit être une stratégie portée par l'État et les collectivités locales* ».

Suite à la « crise migratoire » de 2015, les entités étatiques n'ont pas été les seules à être impactées. Les collectivités territoriales et, bien entendu, les populations locales, ont été les premières affectées par cette « crise ». C'est dans ce contexte que, le 23 avril 2019, certains élus locaux (les maires de Lille, Grande-Synthe, Grenoble, Paris, Nantes, Rennes, Troyes, Metz, Toulouse, Aubervilliers, Strasbourg, Bordeaux, Saint-Denis) appuyés par les représentants d'associations, ont lancé un appel au gouvernement français, face à son inaction, pour la prise en charge inconditionnelle des migrants en appelant l'État à ouvrir de nouvelles places d'hébergement.

En effet, la définition des critères d'entrée et de séjour sur le territoire national est une compétence étatique (du fait de la maîtrise par l'État de ses frontières). Pourtant, force est de constater que l'échelon local, échelon de proximité, semble le plus propice pour apporter une réponse concrète, factuelle et réelle, aux problématiques relevant de l'accueil et de l'intégration des migrants. Dès lors, les enjeux attachés, d'une part, à la répartition des compétences, entre l'État et les collectivités territoriales et, d'autre part, à l'articulation des actions étatiques et locales en matière d'accueil et d'intégration des migrants prennent tout leur sens.

Ainsi :

- Dans quelle mesure les collectivités territoriales parviennent-elles à apporter une réponse plus concrète à ces problématiques ?
- De quelle façon se coordonnent les actions étatiques et locales ?
- Comment se répartissent les compétences entre ces différents échelons ?
- L'effectivité de l'action des collectivités locales face à cette problématique dépend-elle de l'action étatique ?
- Dans quelle mesure le juge administratif français vient-il préciser ces différentes compétences et obligations ?
- Comment les collectivités locales peuvent-elles, légalement, réagir face à ces différents enjeux en cas de carence étatique ?

Afin de tenter d'apporter une réponse à cette problématique, il est nécessaire de se pencher dans un premier temps sur, d'une part la **répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales**, et d'autre part, l'office du juge administratif en la matière.

Dans un second temps, il sera opportun de se pencher sur l'actualité, celle-ci témoignant d'une certaine **contractualisation des relations entre les collectivités territoriales et l'État** en matière d'accueil et d'intégration des migrants.

- **La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. une protection renforcée**

En France, le juge administratif est venu préciser la répartition des compétences en matière d'accueil et d'intégration des migrants entre l'État et les collectivités territoriales, certains domaines relevant de l'un ou de l'autre.

En effet, l'État dispose de compétences en matière d'accueil et d'intégration des migrants. Les collectivités territoriales interviennent également dans certains domaines, domaines touchant quotidiennement la vie des migrants.

L'État dispose, parmi toutes ses innombrables prérogatives, d'une compétence générale en matière d'aide sociale (allocation simple d'aide sociale, fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)) et d'action sociale (hébergement d'urgence et dispositif d'urgence sociale). En outre, l'État est compétent pour définir et conduire de la politique de l'emploi.

En matière d'accueil des migrants, l'État, du fait de ses différentes compétences est donc compétent quant à l'hébergement, les revenus, le suivi social, et l'hébergement d'urgence des migrants et, bien entendu, l'examen des demandes d'asile.

La région, elle, n'exerce pas de compétence intéressant directement la matière.

Les **communes**, quant à elles, ont compétence pour les structures d'accueil de la petite enfance, pour l'organisation d'activités périscolaires, pour la création et l'entretien des écoles maternelles et primaires, pour la restauration scolaire. En outre, en matière d'action sociale, les communes interviennent de façon complémentaire à l'action du département. En matière de logement, les communes ont compétence pour gérer les contingents préfectoraux de logements sociaux. Le **maire**, au titre de ses pouvoirs propres, assure la protection de l'ordre public au travers de la police administrative.

Ainsi, les communes en matière d'accueil et d'intégration des migrants ont compétence pour la **scolarisation**, le **logement social** (pour les étrangers dont le statut est régularisé), et les actes de la **vie courante**, tels que, par exemple, le mariage ou la déclaration d'une naissance.

Les **départements** ont, eux, une compétence générale quant à la définition de la politique d'action sociale et médico-sociale du département, ce qui lui donne notamment compétence en matière d'aide sociale à l'enfance et aux familles, d'aide sociale à l'hébergement en foyer, ou encore de revenu de solidarité active (RSA).

En matière d'accueil des migrants, le département est donc compétent en matière de gestion du RSA, de logement social à l'échelle du département, et des mineurs isolés étrangers.

Plus spécifiquement, en matière de **protection des mineurs isolés étrangers**, le département est compétent, au titre de sa compétence en matière d'aide sociale à l'enfance. Néanmoins, le caractère décentralisé de cette compétence n'exclut pas pour autant toute intervention de l'État. En effet, le juge administratif français a pu préciser que l'État devait intervenir en cas de nécessité, lorsque l'urgence et l'ampleur des mesures à prendre placent le département dans l'impossibilité d'exercer sa mission de protection de l'enfance (*CE, 17 juillet 2016, n°400055* et *CE, 18 novembre 2017, n° 406256*). L'État doit donc intervenir en complément en cas de difficultés rencontrées par le département pour agir.

Pourtant, une telle répartition, en faveur du département, est régulièrement remise en cause, certains sénateurs estimant que le fait d'être étranger doit nécessairement faire dépendre la situation des personnes concernées de la compétence de l'État, indépendamment de la condition de minorité. En ce sens, lors de la session parlementaire 2013-2014, une proposition de loi a été déposée prévoyant le transfert de cette compétence à l'État. Cette proposition bien que rejetée, démontre bien d'une certaine tendance à vouloir voir étatisée la protection des mineurs isolés étrangers.

Néanmoins, face à de telles tensions et contestations, le juge administratif s'est érigé en gardien de cette répartition des compétences, faisant primer la minorité sur la nationalité.

Pourtant, le 30 janvier 2019, un décret vient renforcer le concours de l'État à l'évaluation de la minorité. Ainsi, si l'État ne cherche plus officiellement à récupérer la compétence en matière de protection des mineurs isolés, il tente par tous moyens de s'immiscer en la matière, en encadrant la compétence départementale par la définition même de l'établissement de la minorité.

En matière d'**hébergement d'urgence des familles**, l'État est compétent par principe. L'intervention du département a un caractère supplétif et n'entraîne pas d'obligation à sa charge. Néanmoins, lorsque des

mineurs placés, des femmes enceintes ou des mères isolées avec un enfant de moins de trois ans sont concernés et que l'État présente une carence, le département peut intervenir. Le juge administratif a d'ailleurs précisé cela (*CE 13 juillet 2016, n° 400074*). En effet, les prestations fournies par le département, dans de telles circonstances, sont de la même nature que celles fournies par l'État, les besoins des enfants ne pouvant faire l'objet d'une appréciation différente selon la collectivité amenée à prendre en charge, dans l'urgence, l'hébergement de la famille.

Outre la garantie donnée à la répartition des compétences en la matière entre l'État et les collectivités territoriales, l'action du juge administratif français ne s'est pas arrêtée ici, allant jusqu'à garantir le **principe de dignité de la personne humaine** dans le cadre de l'hébergement des personnes étrangères. Par exemple, le maire de Calais, en mars 2017, suite au démentiement de la « jungle », avait interdit la distribution de repas à des personnes migrantes, en se fondant sur l'interdiction des regroupements dans un périmètre donné de la ville. Une telle décision a été censurée par ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lille n°1702397 du 22 mars 2017. Cette censure a été confirmée par décision du Conseil d'État n°512125 du 31 juillet 2017.

Autre exemple, le juge administratif de Lille, dans une ordonnance en date du 19 novembre 2018, a pu enjoindre à au préfet du Nord et au maire de Lille de mettre en place des équipements provisoires d'accès à l'eau potable et des toilettes en nombre suffisant pour l'ensemble des occupants, à proximité du lieu de vie. En outre, une alimentation quotidienne, un accès à des douches et l'accès à des conteneurs d'élimination des déchets avaient été requis par le juge administratif dans cette même ordonnance (*TA de Lille, 19 novembre 2018, n°1810013 et 1810062*). Une carence en la matière est en effet, comme l'a souligné le juge administratif, une atteinte à la dignité humaine.

L'office du juge administratif français en la matière est donc considérable et d'une importance indéniable en ce qu'elle vient rappeler à l'ordre et encadrer l'action de l'État et des collectivités, en matière de répartition des compétences et en matière de sauvegarde de la dignité humaine.

Dans le cadre de l'accueil et de l'hébergement des migrants, certains élus locaux ont, le 23 avril 2019, lancé un **appel au gouvernement français**. Après avoir souligné l'importance du rôle des élus locaux dans la prise en charge des personnes « cherchant un refuge » en France et la dégradation de la situation humanitaire que subissent ces personnes, les maires signataires de cet appel ont relevé que malgré les dispositifs mis en place par l'État, l'offre ne permet d'aucune façon de répondre à la demande. Face à la dégradation incontestable de la situation, les élus locaux appellent à la révision du dispositif d'accueil en place en France pour ces « chercheurs de refuge », en prenant en compte l'expertise et les expérimentations que certaines collectivités ont pu mettre en place dans le but de répondre à ce défi. En outre, il a relevé comme primordial que ce « nouveau dispositif » soit applicable et profitable à toute personne en détresse, que la situation de celle-ci relève du Règlement Dublin ou non, ou que sa demande de protection internationale soit rejetée ou non. En effet, tout personne a le droit à des conditions d'accueil décentes, et, comme le rappellent les élus locaux, le droit à un hébergement digne relève de la compétence de l'État. Celui-ci doit donc agir.

Les **relations en la matière entre l'État et les collectivités territoriales** peuvent donc aisément être qualifiées de conflictuelles et de concurrentes. D'une part, une contradiction majeure entre l'action de chacune de ces entités est constatable. En effet, l'État, par son action, va tenter de décourager l'installation et l'arrivée de nouveaux migrants sur son territoire, alors que de l'autre côté, les collectivités territoriales, par leur pratique de la politique d'accueil et d'intégration, se voient accusées de pérenniser la situation, de créer des « appels d'air » en incitant ces « personnes cherchant un refuge » à se sédentariser. De fait, on ne peut que parfaitement imaginer de quelle façon les relations entre l'État et les collectivités territoriales peuvent être, en la matière, être qualifiée de « tendues ». L'appel des élus locaux d'avril 2019 témoigne d'ailleurs de ce constat.

D'autre part, l'État est compétent en matière d'hébergement. Or, comme le soulignent les élus locaux dans leur appel, le nombre de places en centre d'accueil est loin d'être suffisant pour répondre à la demande. Ainsi, l'État demande aux collectivités locales d'accueillir ces « chercheurs de refuge », sans que ces dernières aient les moyens suffisants pour répondre à la demande qui se présente à elle, alors même que ces moyens doivent mis à leur disposition par l'État lui-même. Encore une fois, la situation paradoxale dans laquelle se trouvent les collectivités territoriales ne peut être que soulignée et regrettée.

Le gouvernement français, dans sa stratégie pour l'accueil et l'intégration des migrants, a mis en place un « **parcours d'intégration républicaine** ». Dans ce cadre, sous forme de contrat entre l'individu concerné et l'État, sont prévus : une meilleure formation linguistique, une formation civique, un parcours d'orientation et d'insertion professionnelle. Néanmoins, un tel contrat ne semble pas prendre en compte l'hébergement des individus.

Ce dispositif a été introduit en 2016 et rénové en janvier 2019. Il concerne les étrangers hors Union Européenne primo-arrivants, ayant vocation à s'installer durablement en France et ayant obtenu un premier titre de séjour. Cette rénovation, ayant pris, en principe, effet début mars 2019, met en place un doublement des heures de formation linguistique (celles-ci allant jusqu'à 400 voire 600 heures), un doublement des heures de formation civique (qui passent de 12 à 24 heures) et introduit un volet « insertion professionnelle », avec notamment un entretien individuel visant à l'accompagner vers l'emploi adapté.

Il est donc possible de constater que l'État tente de remédier à certaines carences ou contradictions qu'il pourrait présenter. En effet, en mettant en place ce « parcours d'intégration républicaine » et en le renforçant, l'État tenterait d'apporter une réponse aux critiques à son égard et d'améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des migrants.

En outre, le gouvernement précise, qu'aux côtés du gouvernement et des préfets, l'action de la société civile, tout particulièrement celle des associations, est nécessaire à la bonne mise en œuvre de l'intégration des individus concernés, notamment à travers l'insertion, l'emploi, la formation, le sport ou encore la culture.

L'État reconnaît donc lui-même le **rôle majeur des associations** dans la mise en œuvre de la politique d'intégration et d'accueil des migrants. En effet, de nombreuses actions sont menées par les associations en lien avec les migrants : du service régulier d'un petit-déjeuner à la participation comme opérateur du Dispositif national d'accueil.

Face à une telle implication de la société civile, certaines villes en Europe (ou États, comme l'Allemagne), contribuent à la coordination avec les associations, en se répartissant les responsabilités. Ainsi la ville de Lisbonne a créé, avec toutes les associations de l'agglomération, une plateforme d'appui aux réfugiés (PAR). Dans la ville d'Aix-en-Provence, grâce au collectif « Agir », des plateformes regroupent tous les acteurs concernés par la question des migrants.

Pourtant, l'État français, tout en reconnaissant l'importance de l'action des associations, n'est pas, quant à lui, à ce stade, laissant le soin aux collectivités de s'organiser avec ces associations. Le gouvernement français aurait même plutôt tendance à criminaliser l'action associative. Par exemple, dans un discours prononcé à Calais en juin 2017, le ministre de l'Intérieur demandait aux associations et ONG concernées « *d'aller exercer [leurs] talents ailleurs* ». En janvier 2018, le président de la République les accusait d'encourager les migrants à s'installer dans l'illégalité et leur conseillait de « *se garder des faux bons sentiments* ». En réalité, le soutien des autorités publiques se fait au gré des opportunités.

Il pourrait donc être possible de qualifier la politique du gouvernement français d'ambigüe. En effet, l'État prend soin de rappeler l'importance de l'action des associations en matière d'intégration et l'accueil. Pourtant, dans le même temps, il tend à criminaliser l'action de ces mêmes associations.

Toutefois, l'État aurait tout intérêt à entamer un véritable dialogue avec ces associations et ONG, comme le font et l'ont fait d'autres États de l'Union Européenne (comme l'Allemagne). En effet, le manque de moyens financiers de l'État en la matière pourrait être en partie compensé par l'action associative, qui arrive à beaucoup de choses avec peu de moyens. En outre, un tel dialogue permettrait d'institutionnaliser et de formaliser des partenariats « de terrain » entre collectivités locales et associations (par exemple certaines mairies financent des associations logeant certains migrants, ou ouvrent des centres de formation en partenariats avec les associations). La cohésion sociale ne s'en verrait que renforcée.

Ainsi, outre la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, le rôle du juge administratif d'une part, et la place des ONG et associations d'autre part, en matière d'accueil et d'intégration des migrants ne sont pas à négliger, et même à valoriser.

Au-delà de ces différents constats, d'autres échanges se nouent entre l'État et les collectivités territoriales. En ce sens, il est tout à fait possible de constater une certaine contractualisation de leurs relations.

- **La contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'accueil et d'intégration des migrants**

En France, sous l'égide du Premier Ministre, le Comité interministériel à l'intégration a pu, le 5 juin 2018, proposer « *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France* ». Parmi celles-ci, se trouve le renforcement du « **contrat d'intégration républicaine** » à compter du 1^{er} mars 2019.

L'instruction du 14 janvier 2019 réaffirme et matérialise cet engagement. Il s'agit de la déclinaison des décisions prises lors du Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, visant à faciliter l'intégration

des ressortissants étrangers, notamment ceux signant chaque année ce fameux « **contrat d'intégration républicaine** ».

Cette instruction prévoit la possibilité de conclure des contrats entre l'État et les collectivités territoriales. Une annexe est d'ailleurs consacrée aux contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés. Celle-ci réaffirme le rôle « *des métropoles et des collectivités qui la composent* ». À la lecture de cette annexe, les contrats territoriaux ont pour but « *d'améliorer la vie des réfugiés* » dans tous les domaines : langue, accès à la formation et à l'emploi, logement, culture, loisirs. Il est ainsi clairement demandé que les communes et les missions locales soient étroitement associées à ces démarches.

Pour ce faire, plusieurs axes d'intervention sont prévus :

- Consolider le pilotage de la politique d'intégration à l'échelon local ;
- Engager chaque réfugié dans un parcours d'intégration (par le contrat d'intégration républicaine) ;
- Améliorer l'accès à la formation linguistique, professionnelle et linguistique, et à l'emploi ;
- Garantir l'accès au logement des réfugiés ;
- Faciliter l'accès au droit des réfugiés ;
- Changer le regard sur les réfugiés.

De tels contrats se concluront sur la base d'un diagnostic des besoins identifiés. Pour cela, plusieurs acteurs pourront s'associer à la commune :

- Des acteurs institutionnels comme l'État, le département, les communes, l'OFII, etc. ;
- La société civile par la participation des associations et des populations locales ;
- Des acteurs privés comme les entreprises, les chambres des métiers, etc.

A côté de ces contrats, un autre outil est mis à disposition des collectivités : les appels à projet locaux. En effet, cette instruction rappelle que 5,7 millions d'euros sont, en 2019, consacrés aux partenariats entre l'État et les collectivités locales pour « *engager avec les collectivités des actions en faveur des primo-arrivants* ». Ces partenariats, outre la possibilité contractuelle, offrent au préfet la possibilité de passer des appels à projets locaux présentant deux volets :

- Actions à destination de l'ensemble des primo-arrivants (accompagnement vers l'emploi, renforcement du dispositif « accompagnement des parents pour la réussite des parents ») ;
- Actions à destination spécifiquement des réfugiés (dispositifs d'accompagnement global des réfugiés, intégration des réfugiés).

Actuellement aucun bilan de la mise en œuvre de ces différentes actions n'est possible, celles-ci étant encore trop récentes. Dès lors, il sera nécessaire de suivre avec soin leur mise en œuvre et leurs résultats.

Par exemple, en matière d'hébergement des demandeurs d'asile, prérogative étatique, certaines communes, dans la Sarthe notamment, ont accepté de mettre à disposition des logements vacants pour les familles. L'enjeu politique derrière de telles actions est très fort. Par exemple, les petites communes ont tout intérêt à accueillir des familles, car cela permet, par exemple, de maintenir un nombre d'élèves minimum dans les classes pour que leur école ne ferme pas. Quant à l'État, cela lui permet, par le biais de tels partenariats de pallier au manque de places dans ses dispositifs d'hébergements dans les grandes villes (le Mans pour la Sarthe par exemple).

Ainsi, face à l'enjeu et au défi de représenter l'accueil et l'intégration des migrants, l'État n'est pas le seul à réagir. En effet, les collectivités locales et la société civile, premier échelon concerné, ont également un rôle à jouer, et ce rôle tend de plus en plus à se voir institutionnalisé et reconnu par l'État, celui-ci prenant conscience de son incapacité à gérer la situation au seul niveau étatique.