



**HAL**  
open science

# L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble.

Fanny Braud, Bénédicte Fischer, Karine Gatelier

► **To cite this version:**

Fanny Braud, Bénédicte Fischer, Karine Gatelier. L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble.. La Revue des droits de l'Homme, 2018, 13, 10.4000/revdh.3478 . hal-02058868

**HAL Id: hal-02058868**

**<https://hal.science/hal-02058868v1>**

Submitted on 6 Mar 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

---

## L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble.

Fanny Braud, Bénédicte Fischer et Karine Gatelier

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3478>

DOI : 10.4000/revdh.3478

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Fanny Braud, Bénédicte Fischer et Karine Gatelier, « L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble. », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018, consulté le 04 décembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3478> ; DOI : 10.4000/revdh.3478

---

Ce document a été généré automatiquement le 4 décembre 2018.

Tous droits réservés

---

# L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble.

Fanny Braud, Bénédicte Fischer et Karine Gatelier

---

- 1 Depuis 2015, les institutions, nationales comme européennes, sont unanimes pour qualifier de crise la période qui s'est ouverte avec la hausse des arrivées de réfugiés aux frontières de l'Europe. Pourtant, cette crise, associée au nom des réfugiés et des migrants, est bien mal nommée. Certes, les images, tant spectaculaires que dramatiques des personnes débarquées dans les ports grecs ou italiens, celles macabres des naufrages, et enfin celles inquiétantes des conditions de l'accueil comme du cheminement sur les routes européennes, ne sauraient nier l'augmentation du nombre de réfugiés venus chercher une protection. Mais les États-membres de l'Union européenne (UE) n'avaient-ils vraiment pas les capacités et les moyens d'organiser leur accueil et l'examen de leur demande de protection ? Depuis 2001, l'UE s'était préparée à une situation « d'afflux massif »<sup>1</sup>, celle-ci a même reçu un vote favorable du Parlement européen pour en activer les mécanismes. Mais les exécutifs ont choisi de ne pas les mettre en œuvre. Par ailleurs, et depuis plusieurs années, le Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (HCR) autant que l'agence européenne de contrôle des frontières (FRONTEX) ont donné des avertissements sur le nombre croissant de personnes déplacées dans plusieurs régions du monde (Moyen Orient, Corne de l'Afrique et Afrique de l'Ouest), la sur-sollicitation des pays limitrophes pour les accueillir et les situations géopolitiques ne laissant aucune place à des perspectives d'amélioration, de pacification des conflits et de libération des régimes autoritaires<sup>2</sup>.
- 2 En dépit de cette prévisibilité et d'un certain nombre d'instruments à la disposition des institutions nationales et européennes pour répondre à cette situation, les politiques du tri, de la dissuasion et les logiques policières ont prévalu, prouvant un déni des responsabilités des États pourtant signataires de la convention de Genève et par

conséquent engagés à mettre en œuvre le droit d'asile. Il semble que pour les États membres, déclencher la directive de 2001 sur la « protection temporaire en cas d'afflux massif » faisait craindre un signe d'encouragement trop fort à davantage de demandes de protection. A la place, les politiques de l'urgence ont été choisies pour justifier l'exception, avec autant de mesures attentatoires au droit d'asile<sup>3</sup> : le refoulement aux frontières, en dénonçant et tentant de dénombrer les « entrées irrégulières » ; la fermeture des frontières dans l'espace Schengen ; les détentions illégales ; les mauvais traitements ; les déplacements contraints<sup>4</sup>... Nous sommes donc d'une part face à la crise du droit d'asile en Europe et d'autre part face à une administration « en crise ».

- 3 On assiste en ce sens à une accélération du temps administratif qui se traduit par une multiplication des situations des personnes en demande d'asile (primo-arrivants, « Dublinés », relocalisés depuis les *hotspots*, ré-installés par le HCR, mécanismes de répartition entre États-membres) et avec elle, la création de nouveaux dispositifs d'hébergement. L'analyse de cette administration « de crise » permet alors de mettre en perspective le « bricolage institutionnel » à l'œuvre. « Crise dans la crise », ce bricolage vient questionner l'objectif d'efficacité administrative et démontrer que les dispositifs ne proposent pas une solution à la situation de l'hébergement mais visent plutôt à gérer le flux : une logique de tri en amont s'impose et questionne l'accès au droit, voire crée des situations de non-recours au droit.
- 4 Or, les conditions d'accueil décentes constituent le corollaire indissociable du droit constitutionnel d'asile<sup>5</sup>. En étudiant, à partir de la situation telle qu'elle se pose dans la région de Grenoble, la mise en œuvre du droit à l'hébergement, cet article interroge les situations de crise et d'urgence comme de potentielles circonstances permettant de réaffirmer le droit et mettre en lumière les situations de non-droit et de non-recours au droit. Prévus pour faire face à une situation d'urgence fortement médiatisée, ces dispositifs répondent plus à l'émotion qu'aux réalités sur le terrain et aux besoins des personnes bénéficiaires avec lesquelles ils s'avèrent en fort décalage. Finalement, les dispositifs d'accueil, et principalement ceux concernant l'hébergement objet de notre étude, par leur multiplication, favorisent l'opacité et posent des entraves pour y accéder aux personnes présentes sur le territoire avant la crise.
- 5 La question de l'hébergement bénéficie d'une grande visibilité et pour cette raison, elle mobilise nombre d'acteurs associatifs, militants et institutionnels. Cependant, il a fallu l'immense médiatisation de 2015 et la construction de l'image d'une crise pour que cette visibilité déborde vraiment le champ des acteurs concernés ; cette question bien plus ancienne a revêtu ainsi une acuité inédite. La médiatisation de la crise pose en outre un climat dominé par l'urgence qui devient déterminante dans la conception des politiques publiques et conduit l'État, acteur majeur qui détient la compétence sur l'asile, à envisager des associations avec des acteurs et des partenaires inédits, qui plus est selon des modes d'action nouveaux.
- 6 Parce qu'il représente un des droits sociaux des demandeurs d'asile, le droit à l'hébergement apparaît comme un révélateur de l'état des politiques de l'asile. Il est donc choisi pour observer et analyser les réponses institutionnelles apportées, les pratiques mises en place dans les situations de l'urgence ainsi que les acteurs mobilisés. Pour autant, la visibilité du problème de l'hébergement ne lui a pas forcément rendu service dans le sens où elle n'a pas permis une prise de conscience qui aurait conduit à un redimensionnement et à la dotation de moyens supplémentaires, ni une réaffirmation du droit. C'est bien ici la question de l'accès au droit qui est en jeu.

- 7 Le cas de Grenoble n'est choisi ni pour sa représentativité ni pour son exemplarité. Les trois auteures sont engagées, dans cette région, dans des approches pluridisciplinaires et des champs de l'action complémentaires. Cette association permet de mettre en perspective la mise en œuvre d'un droit dans la multitude de ses dispositifs et la complexité de son application comme de son accès grâce au suivi quotidien des demandeurs d'asile, mais aussi l'évolution des logiques d'acteurs à des échelles multiples (locale, départementale, nationale) et de questionner leurs influences mutuelles ainsi que leurs interactions entre eux dans un contexte de crise.
- 8 Ainsi, la « crise » a mené, particulièrement à partir de 2015, à la création de nouveaux dispositifs étatiques d'accueil, révélateurs de véritables stratégies et produisant des effets parfois contre-productifs. Par ailleurs, les pratiques nées de l'émotion, à travers des mobilisations inédites des collectivités territoriales et des citoyens, sont visées par l'État pour être mises à profit dans une visée très utilitariste et sans perdre de vue, toujours, une logique de sélection des bénéficiaires confirmant la logique de régulation. Ces nouveaux acteurs ne sont pas les acteurs habituellement investis dans le domaine de l'asile, ce qui explique pour partie que l'État veille à rester présent à leurs côtés pour ne pas perdre ses prérogatives. Une autre explication est à trouver dans le contrôle qu'il veut maintenir sur l'offre accessible aux demandeurs d'asile, tant qualitative que quantitative. Ces nouvelles mobilisations donnent lieu à des initiatives des collectivités territoriales - avec une focale sur l'action des communes et de leurs groupements -, des associations et des particuliers qui donnent suite à des actions de l'État, dans une urgence qui relève également d'un bricolage institutionnel.
- 9 Par conséquent, l'idée de crise comme point de départ n'est qu'une figure de style employée dans l'objectif de la déconstruire pour mieux donner à voir une série de dysfonctionnements structurels plus anciens - que la perception d'une crise permet d'envisager. Bien plus, la perception d'une crise permettant de concevoir et mettre en œuvre des dispositifs, qui, dans un autre contexte, auraient été difficiles à faire accepter, l'analyse des stratégies sous-jacentes permet ainsi de mettre en perspective que les réponses étatiques à la crise européenne de l'asile constituent des entraves à l'accès à l'hébergement des demandeurs d'asile (I) et que l'association de nouveaux acteurs sur le territoire ne révèle finalement que les limites de la réponse émotionnelle en faveur de l'hébergement dans cette crise (II).

## **I- Les réponses étatiques à la crise européenne de l'asile, entraves à l'accès à l'hébergement des demandeurs d'asile**

- 10 La « crise européenne de l'asile » a entraîné une modification des perceptions relatives aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Ces changements ont eu des conséquences dans la mise en œuvre de la loi n° 2015-925 relative à la réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015.
- 11 Si le projet de loi de réforme était antérieur à la crise, sa mise en œuvre et la traduction de la loi en pratiques a souffert de ce contexte. La perception de crise a entraîné une perception d'urgence et les dispositifs mis en place rapidement pour répondre aux questions soulevées ont manqué de pilotage clair. Manuel Valls déclarait à l'Assemblée nationale, le 16 septembre 2015 : « L'urgence c'est d'organiser l'accueil des réfugiés en Europe<sup>6</sup> » et « Tout ce que nous faisons n'aura de sens que si l'Europe parvient à trouver

et à mettre en œuvre des solutions efficaces et durables »<sup>7</sup>. Or, l'urgence était aussi de consolider le dispositif d'accueil en France afin de permettre un accès à l'hébergement à tous les demandeurs d'asile.

- 12 Un deuxième communiqué du 9 décembre 2016 précise les objectifs du gouvernement de la précédente majorité concernant l'accueil en France :
- 13 « La loi prévoit également de rendre les conditions d'accueil des demandeurs d'asile plus justes et plus équitables, mais aussi plus directives, avec un dispositif d'hébergement contraignant permettant d'affecter le demandeur d'asile dans une autre région que celle où il se présente. En cas de refus de l'hébergement proposé, le demandeur perdra son droit aux allocations.
- 14 Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement organise la montée en charge progressive de places d'hébergement en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). 18 500 places seront ainsi créées d'ici 2017. Chaque demandeur d'asile qui le souhaite doit pouvoir trouver un hébergement et un suivi social de qualité »<sup>8</sup>.
- 15 Le gouvernement actuel a annoncé le 12 juillet 2017 un nouveau « plan migrants »<sup>9</sup> qui s'inscrit dans la continuité de ce qu'ont pu proposer les gouvernements précédents. Un des volets du plan d'action est la création de nouvelles places d'hébergement dans de nouveaux dispositifs. Le second peut se traduire par la volonté d'expulser plus vite et plus de personnes étrangères, quelle que soit leur situation ou leur pays d'origine, par le raccourcissement des délais d'instruction des demandes d'asile, le renforcement des contrôles aux frontières de l'Union européenne et, enfin, une réforme législative pour l'éloignement des déboutés du droit d'asile.
- 16 Par une mise à l'épreuve des faits et une approche par le droit, cette partie vise à analyser la mise en œuvre des « conditions matérielles d'accueil » dans un contexte à la fois de réformes continues et de crise. Analyser la mise en pratique de l'hébergement des demandeurs d'asile permet de mettre en lumière les mécanismes qui contribuent à sa perte d'efficacité : la multiplication et l'empilement des dispositifs (A) dans le contexte de crise et les pratiques administratives de dissuasion et de tri (B) sont sources de non-recours et de fragilisation du droit, voire de non-droit.

## **A- La multiplication des dispositifs venant suppléer le dispositif national d'accueil, facteur d'opacité et de chevauchement**

- 17 Le « dispositif national d'accueil » est le dispositif dédié aux demandeurs d'asile piloté par l'Office Français d'Immigration et d'Intégration (OFII). Il est composé de plusieurs types de structures d'accueil aux statuts différents. De par une approche catégorielle de leur prise en charge par les pouvoirs publics, les demandeurs d'asile n'ont pas tous accès au même type d'hébergement suivant leur situation administrative et le type de procédure de traitement de leur demande d'asile.
- 18 Au fil des années et des réformes successives, le dispositif national d'accueil s'est considérablement diversifié et complexifié. Alors qu'en 1973, à la création du dispositif, il n'existait que les Centres provisoires d'hébergement (CPH), il existe aujourd'hui une myriade de dispositifs (Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile - CADA, Hébergement d'Urgence Demandeurs d'Asile - HUDA, Accueil Temporaire Service Asile - ATSA, Centre d'Accueil et d'Orientation - CAO, Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile - PRAHDA). La dernière réforme en date avait prévu de lui donner une plus grande

lisibilité mais le contexte d'urgence a créé de nouvelles priorités pour le gouvernement. De nouveaux dispositifs ont alors été créés. La réforme annoncée par le nouveau gouvernement en juillet 2017<sup>10</sup> prévoit 7000 places d'hébergement d'ici 2019 (4000 en 2018 et 3000 en 2019), ce qui ne permettra toujours pas de résorber le déficit actuel.

- 19 Si plusieurs milliers de places en CADA ont effectivement été créées ces deux dernières années pour pallier le sous-dimensionnement structurel du dispositif d'accueil, ce dispositif n'en reste pas moins en crise car la valorisation du dispositif CADA s'est faite en trompe l'œil (1.). La « crise » a, par ailleurs, entraîné un empilement de nouveaux dispositifs *ad-hoc* contribuant au manque de lisibilité de la politique publique d'accueil (2.).

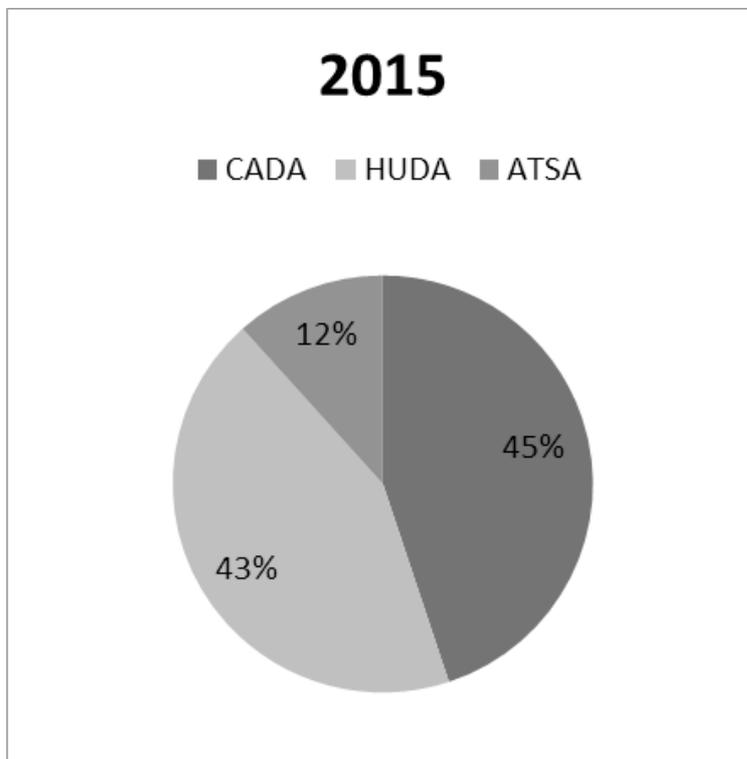
### 1- Une valorisation du dispositif CADA en trompe l'œil

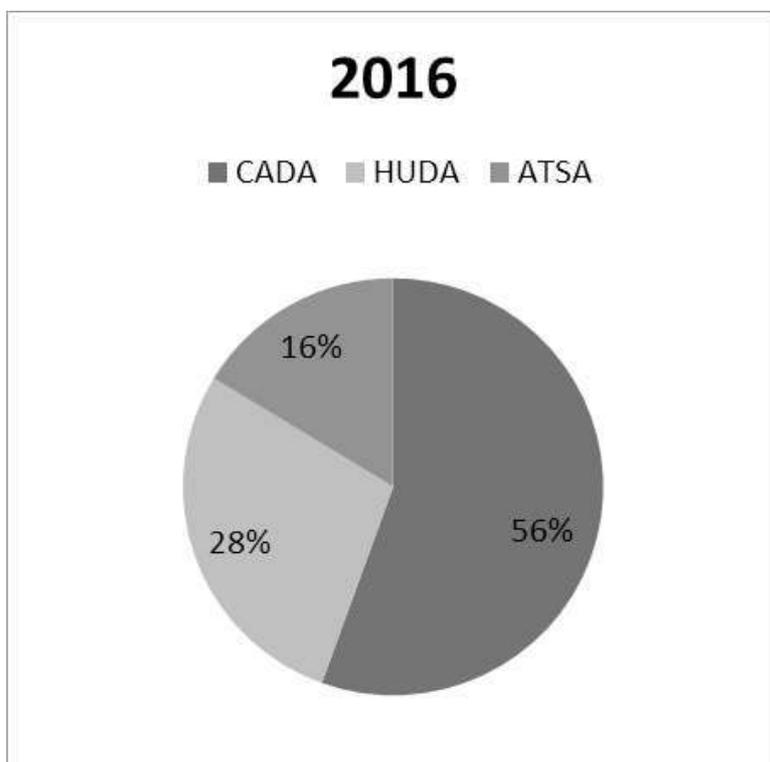
- 20 Dans l'étude d'impact du projet de loi sur l'asile, le gouvernement reconnaissait que : « 33 % seulement des personnes éligibles au dispositif CADA, [étaient] effectivement accueillies au sein du dispositif d'accueil »<sup>11</sup>. Dans le même sens, la Cour des comptes constatait que « 43 916 demandeurs d'asile étaient en attente d'une place CADA en 2013 »<sup>12</sup>.
- 21 Présentés comme la forme principale d'hébergement des demandeurs d'asile, les CADA, qui accueillent désormais tous les demandeurs d'asile ayant introduit une demande à l'OFPRA (à l'exception donc, des personnes placées en procédure Dublin), ont connu une croissance exceptionnelle dans la programmation ces deux dernières années, encouragée notamment par la multiplication de rapports<sup>13</sup> qui ont dressé un état des lieux critique de la situation de l'hébergement des demandeurs d'asile. Avant la réforme, il faut rappeler que les demandeurs d'asile en procédure prioritaire n'avaient pas accès au CADA.
- 22 Pour compléter les places du dispositif CADA, il existe des dispositifs d'Hébergement d'Urgence Demandeurs d'Asile (HUDA). La principale différence avec les CADA réside dans l'accompagnement (absence de juriste), le taux d'encadrement, mais aussi le coût. Ce dispositif était initialement conçu à titre subsidiaire, pour pallier le manque de places en CADA et permettre aux personnes en procédures prioritaire et Dublin d'être hébergées au titre de l'asile. Avant cette augmentation de places en CADA, le dispositif était *de facto* devenu une des composantes structurelles majoritaires de la politique de l'asile. Ainsi, la volatilité de la demande d'hébergement, la prise en compte des délais nécessaires à l'adéquation entre l'offre de places disponibles et les besoins des demandeurs d'asile primo-arrivants notamment en fonction de la composition familiale des ménages, ont imposé le dispositif HUDA comme variable d'ajustement du dispositif national d'accueil.
- 23 Adoma gère le troisième dispositif d'asile : l'Accueil Temporaire du Service d'Asile (ATSA), dispositif national d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Dans les faits, les prestations réalisées s'apparentent davantage à celles fournies en CADA qu'à celles fournies par des centres d'hébergement d'urgence. Les orientations dépendent de la direction nationale de l'OFII. Elles suivent donc les priorités nationales et accueillent majoritairement des demandeurs en provenance de la région Île-de-France et de Calais. Le dispositif ATSA ne permet pas à la demande locale d'être orientée sur le national. Ainsi, les demandeurs d'asile déposant leur demande en Isère ne peuvent pas être envoyés, par exemple, en Loire-Atlantique dans le cadre de ce dispositif en cas de saturation des places en Isère et d'existence de places vacantes en Loire-Atlantique. Il faudrait pour cela se trouver dans des « crises » jugées par le ministère de l'Intérieur

similaires à la situation à Calais ou dans les camps parisiens nécessitant de trouver des places d'hébergement à un niveau national.

- 24 En décembre 2012, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'administration avaient été chargées de rendre un rapport<sup>14</sup> sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, en particulier les dispositifs non-dédiés<sup>15</sup>. L'un des principaux constats des inspections était que le dispositif CADA devait redevenir majoritaire car l'hébergement d'urgence n'était pas moins coûteux que l'hébergement en CADA et, surtout, que le système « crée en outre une situation de prise en charge à plusieurs vitesses, les demandeurs d'asile hébergés en CADA étant mieux accompagnés que les autres »<sup>16</sup>.
- 25 Le schéma ci-dessous démontre, en prenant exemple sur la situation en Isère, que le dispositif CADA a bel et bien été renforcé conformément aux objectifs affichés dans la réforme du droit d'asile. Il correspond en 2016 à la forme d'hébergement majoritaire (56 % contre 45 % en 2015).

Évolution de la répartition des places CADA HUDA ATSA entre 2015 et 2016 en Isère

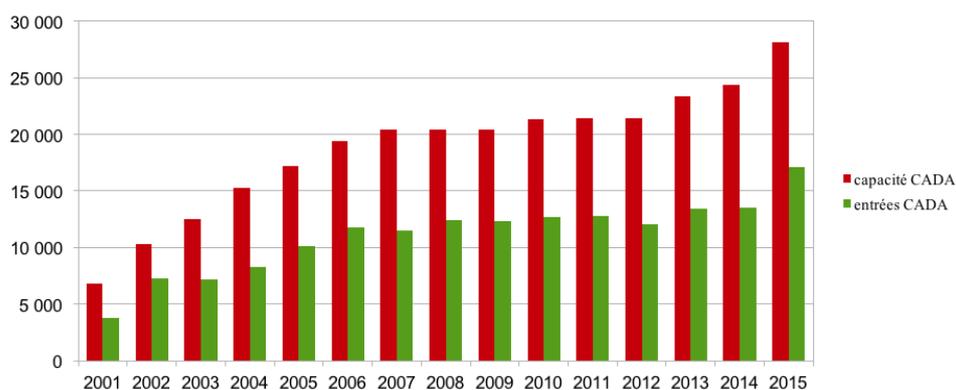




- 26 Bien que ce dispositif ait été renforcé, ce phénomène n'a pas eu l'ampleur espérée dans le nombre de places ouvertes puisque les créations de places CADA annoncées en 2015 et 2016 ont pour la plupart résulté, en réalité, de transformations de places HUDA en places CADA. Ainsi, si le CADA devait devenir la forme d'hébergement privilégiée pour les demandeurs d'asile, les créations ne parviendront pas à combler le déficit. Sur le territoire de l'Isère, on observe un passage de 1513 places en 2015 à 1596 places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile (CADA-HUDA-ATSA) en 2016 ; l'augmentation de places est donc relativement faible comparée aux effets d'annonce sur les créations successives.
- 27 En outre, le rapport d'activité de l'OFII pour l'année 2015<sup>17</sup> a révélé que la création de 4000 places en 2015 n'a correspondu qu'à 2000 entrées en CADA sur l'ensemble du territoire national. Cela représente 23 % des demandes d'asile déposées en 2015 et 29 % des personnes en procédure normale, qui seules pouvaient y accéder avant la réforme car les personnes en procédure prioritaire et en procédure Dublin en étaient exclues<sup>18</sup>.

Évolution des capacités CADA et des entrées en CADA entre 2001 et 2015<sup>19</sup>

**CAPACITES CADA ET ENTREES**  
2001-2015 source rapports d'activité OFII



- 28 Enfin, la réforme de juillet 2015 a permis aux personnes en procédure accélérée de prétendre au CADA. Plus de demandeurs d'asile peuvent donc potentiellement y accéder et seuls les « Dublinés » ne peuvent avoir recours qu'exclusivement aux dispositifs d'urgence. En Auvergne-Rhône-Alpes, les personnes en procédure Dublin représentent tout de même près d'un tiers des demandes totales selon les chiffres du ministère de l'Intérieur.
- 29 Si la réforme visait à clarifier le pilotage du dispositif national d'accueil afin de ne plus avoir un partage de responsabilités entre les préfetures et l'OFII, l'allongement des délais en amont de l'enregistrement de la demande en préfeture complique ce système. Ainsi, le dispositif national d'accueil ne pêche plus seulement par son sous-dimensionnement mais également par les défaillances dans son pilotage. L'annonce de création de places n'a pas résolu l'absence de prise en charge de l'ensemble des demandeurs d'asile.
- 30 Par conséquent, au lieu de répondre aux questions structurelles posées par le dispositif national d'accueil et s'adresser aux besoins des demandeurs d'asile, l'administration a empilé des dispositifs « de crise » pour faire face à l'urgence.

## 2- L'empilement de dispositifs *ad-hoc*

- 31 La réforme a introduit deux schémas de programmation nationale et régional. Le schéma régional vise à « renforcer le pilotage et l'ancrage territorial de la mise en œuvre de la réforme ». Le schéma régional Auvergne-Rhône-Alpes a été publié tardivement, le 24 février 2017<sup>20</sup>, alors que la circulaire du 25 janvier 2016<sup>21</sup> demandait à ce que ce schéma soit publié au plus tard fin juin 2016.
- 32 Le pilotage du dispositif est essentiel car la portée des augmentations de places qui devait aller de pair avec « l'hébergement directif et contraignant »<sup>22</sup> ne peut être effective sans visibilité sur le nombre et la structuration des places. Pour permettre à tous les demandeurs d'être hébergés, la réforme prévoit que ces derniers n'ont pas le choix de l'endroit où ils vont être affectés. La seule obligation de l'OFII est de tenir compte des besoins particuliers des demandeurs vulnérables. Cette contrainte nécessite donc de connaître l'ensemble des places et la particularité de la structure de ces places.

- 33 Il faut relever cependant qu'il n'est opéré que très peu d'orientations nationales quand les capacités d'hébergement sont saturées au niveau local. En effet, les directions territoriales de l'OFII n'ont de visibilité que sur les capacités locales et seule la direction de l'asile de l'OFII au niveau national a la main sur les orientations nationales au sein du logiciel de gestion du dispositif national d'accueil DN@. Cette direction a des priorités comme l'accueil des relocalisés, l'accueil des « calaisiens » et celui des « parisiens ». Les directions territoriales ne disposent ainsi pas de toutes les places d'hébergement de leur région et n'ont pas accès aux places d'autres départements hors région. Certaines places ont pour cette raison été « gelées » en prévision de l'accueil des relocalisés et ne pouvaient être réattribuées au niveau local.
- 34 Un des objectifs du schéma régional d'accueil en Auvergne-Rhône-Alpes est formulé comme suit : « Veiller à une fluidité optimale du parcours des demandeurs d'asile par la mise en place d'un premier accueil réactif et efficace de solutions d'hébergement adaptées à la situation des personnes ; favoriser le transfert des personnes relevant de la mise en œuvre du règlement Dublin III ; articuler le parcours des demandeurs d'asile avec les dispositifs existants en amont (par exemple l'hébergement d'urgence ou la mise à l'abri) ou en aval de la demande d'asile (relogement et insertion des bénéficiaires d'une protection, préparation au retour des personnes déboutées) »<sup>23</sup>. Si on met en parallèle cet objectif avec la situation observée en Isère, on se rend compte que la politique mise en place a contribué à une opacité et à la multiplication de dispositifs, ce qui entraîne *in fine* des situations de non-recours. Le parcours des demandeurs d'asile ne saurait être fluide s'il ne prend pas en compte les parcours individuels. Les parcours standard n'existent pas.
- 35 La « crise » a, ainsi, amené à la création de nouveaux dispositifs qui, loin de répondre à la situation, favorisent l'opacité des dispositifs et mettent des entraves à l'accès aux dispositifs dédiés aux personnes déjà présentes sur le territoire. Les dispositifs se chevauchent et ne répondent pas aux questions de l'accueil. La « déficience patente de pilotage, les mesures étant généralement prises localement, sous la pression de l'urgence, sans s'inscrire dans un schéma global cohérent »<sup>24</sup> mise en exergue par le rapport des inspections n'a donc toujours pas trouvé de solutions.
- 36 La destruction du bidonville de Calais, puis des camps parisiens, est l'exemple même de cette déficience de gestion d'urgence. La pression politico-médiatique autour de la situation à Calais a conduit le gouvernement à créer 9000 places de CAO supplémentaires en septembre 2016 alors qu'il n'en avait programmé que 3000 en juin. Profitant de cet effet d'entraînement, il a décidé d'orienter de la même façon les personnes des camps parisiens vers ces centres. 3 200 personnes installées à Stalingrad ont été délogées début novembre 2016 et orientées vers des CAO situés notamment en Bourgogne et Auvergne-Rhône-Alpes. Le dispositif CAO, initialement prévu pour accueillir les orientés depuis Calais, est vraisemblablement en train de changer de nature. Depuis décembre 2016, il n'est d'ailleurs plus financé par le ministère du Logement mais par le ministère de l'Intérieur. Il pourrait donc être intégré au dispositif national d'accueil.
- 37 La politique ainsi mise en place semble plutôt répondre à une solution d'urgence qu'à une volonté de permettre aux personnes de déposer des demandes d'asile dans de bonnes conditions puisqu'aucun accompagnement juridique spécifique n'est préconisé dans la charte de fonctionnement des CAO autrement que par des associations extérieures. Ce qui est paradoxal est que le dispositif CAO est plus coûteux que le dispositif CADA (coût/journée de 25 € contre 19 € 45 en moyenne pour les CADA), ce qui laisserait penser qu'il pourrait y avoir un meilleur accompagnement. Or il s'agit d'un gardiennage et d'un

accompagnement social. Au-delà de la nécessaire amélioration du dispositif CAO, la pérennisation de ces centres interroge la cohérence du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile puisque le passage par les CAO semble devenir incontournable pour les isolés afin d'accéder ensuite à un hébergement plus pérenne au sein du dispositif national d'accueil.

- 38 Le « plan migrants » pour accueillir les « relocalisés » a lui aussi été décliné localement et rebaptisé par la préfecture de l'Isère « accueil des réfugiés provenant des zones de guerre » dans un courrier adressé aux maires le 21 janvier 2016<sup>25</sup>. Ce plan vise, en plus de la « création » de places CADA, à héberger les personnes arrivées dans le cadre du dispositif européen de relocalisation, après passage par un *hotspot*. Certaines places étaient « gelées » dans les CADA et les HUDA dans l'attente de l'accueil des personnes relocalisées. Du fait de dysfonctionnement dans le dispositif, les structures d'hébergement ont dû bloquer ces places pendant plusieurs mois sans pouvoir les attribuer à d'autres demandeurs d'asile. Certaines structures avaient ainsi un taux de remplissage de 75 % pendant plusieurs mois, ce qui apparaît paradoxal au regard de la saturation du dispositif d'accueil. Le dispositif de réinstallation du HCR n'a quant à lui pas pesé directement sur les capacités d'accueil dans les structures d'hébergement pour demandeurs d'asile puisqu'ils étaient souvent hébergés dans des familles ; mais le dispositif d'insertion à travers le logement souffre de la même saturation et les « réinstallés » étaient prioritaires sur les réfugiés présents sur le territoire pour accéder à ce dispositif.
- 39 La création de dispositifs d'hébergement ne s'arrête pas ici puisque le 26 septembre 2016, le ministère de l'Intérieur a lancé un appel d'offres pour la création d'un nouveau dispositif. Ainsi, on peut lire dans l'offre de marché : « Le constat de création de campements dans plusieurs territoires métropolitains a conduit l'État à développer un dispositif dénommé « programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile » (PRAHDA) »<sup>26</sup> ». Le descriptif du public qui pourra être accueilli dans ces dispositifs éclaire sur les objectifs que comptait combler ce nouveau dispositif.
- 40 « Les publics éligibles à une prise en charge en PRAHDA sont :
- 41 - les personnes majeures qui n'ont pas encore déposé de demande d'asile, mais qui ont manifesté l'intention de déposer de manière imminente une demande d'asile ou sont en attente d'un enregistrement formel de leur demande d'asile auprès du guichet unique pour demandeurs d'asile »<sup>27</sup>. Il s'agirait donc de pallier l'allongement des délais de convocation en préfecture et la difficulté d'accéder à un hébergement avant la signature de l'offre de prise en charge au guichet unique.
- 42 « - les demandeurs d'asile en cours de procédure en attente d'orientation vers les structures relevant du dispositif national d'accueil adaptées à leur situation ;
- 43 - les personnes sous procédure Dublin, qui pourront y être assignées à résidence, dans l'attente de leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile »<sup>28</sup>. Les personnes en procédure Dublin n'ayant pas accès au CADA et la plupart des créations de places ayant consisté soit en des transformations d'HUDA en CADA, ou simplement en ouverture de nouvelles places CADA, il n'y avait plus assez de places pour un tiers des demandeurs d'asile exclus des CADA.
- 44 Ce nouveau dispositif vient également répondre aux besoins d'hébergement des demandeurs d'asile en attente de leur rendez-vous en préfecture. Puisque la réforme impose à la préfecture de les recevoir dans le délai de trois jours ou dix jours maximum

en cas d'afflux massif, le dispositif pré-hébergement n'avait pas été envisagé. Cet appel d'offre de septembre 2016 l'envisage désormais à travers les PRAHDA, en réponse à l'augmentation des délais d'entrée dans la procédure sur une grande partie des territoires. En Isère, on observe que les délais étaient respectés jusqu'à l'été 2016 mais ne l'ont plus été ensuite. En décembre 2016, l'attente pour les demandeurs d'asile a atteint quarante jours.

- 45 Cette situation aurait pu être anticipée. L'expérience des précédentes réformes a démontré que si elles ont des effets bénéfiques dans un premier temps, les délais d'admission au séjour en préfecture s'allongent ensuite progressivement et le dispositif arrive de nouveau à saturation. Ainsi, le rapport des inspections montrait en 2013 que « les demandeurs d'asile sont notamment souvent accueillis dans le dispositif généraliste en amont de l'enregistrement de leur demande d'asile »<sup>29</sup>. La réforme n'a pas mis fin à cette difficulté. Dans une décision du tribunal administratif de Grenoble<sup>30</sup>, le juge des référés a confirmé que la responsabilité de l'hébergement des demandeurs d'asile en amont du rendez-vous en préfecture incombe à la préfecture de département et non à l'OFII. Ainsi, même si les demandeurs d'asile sont considérés comme tels dès leur présentation à la plateforme d'accueil pour prendre rendez-vous à la préfecture, ils n'obtiennent les prestations afférentes à leur qualité de demandeur d'asile qu'après le passage en préfecture.
- 46 *Extrait de l'ordonnance de référé du tribunal administratif de Grenoble n° 1607296 du 23 décembre 2016 :*
- 47 « *considérant que, comme il ressort expressément de la rédaction de l'article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et comme l'illustre notamment une ordonnance rendue le 3 août 2016 par le juge des référés du Conseil d'État sous le n° 401904, l'Office français d'immigration et d'intégration ne saurait, en tout état de cause, voir mise à sa charge l'obligation de proposer des conditions matérielles d'accueil à des demandeurs d'asile avant que leurs demandes ne soient enregistrées, quelles que soient les raisons pour lesquelles il n'a pas encore été procédé à cet enregistrement* ».
- 48 Pour pallier la saturation structurelle du dispositif national d'accueil, les pouvoirs publics créent de nouveaux dispositifs « de crise » au risque d'éliminer le droit commun qui devait être l'hébergement en CADA censé fournir le meilleur accompagnement. La gestion de la pénurie de places s'opérant donc dans une logique de mise à l'abri et non dans une logique d'accompagnement pour faire face à l'urgence, la multiplication des dispositifs d'hébergement et l'opacité qui s'ensuivent favorisent alors des pratiques administratives vidant le droit à l'hébergement de sa substance.

## **B- Un droit à l'hébergement vidé de sa substance par les pratiques administratives**

- 49 Détourné, le droit à l'hébergement devient un instrument de gestion des flux de demandeurs d'asile par des pratiques de dissuasion et de tri, d'autant plus que le contrôle juridictionnel est lui-même défaillant. De ce fait, ainsi que le souligne Julien Levy, « L'affirmation du droit par l'État sans que celui-ci ne soutienne sa mise en œuvre effective conduit *in fine* à une fragilisation du droit et du rapport entretenu par les acteurs et les usagers vis-à-vis d'un cadre qui n'en est finalement pas un »<sup>31</sup>.

- 50 Le schéma régional d'accueil décrit d'ailleurs le droit à l'hébergement des demandeurs d'asile de cette façon : « De manière globale, sur la région, l'hébergement des demandeurs d'asile est un droit conditionné aux capacités d'accueil. Pour faire face à la tension du parc d'hébergement, les critères de sélection des ménages à héberger doivent nécessairement être établis »<sup>32</sup>.
- 51 De manière particulièrement éclairante, les pratiques administratives visant à dissuader les demandes d'asile amènent à des détours du droit et l'instauration de situations de non-droit pour les demandeurs d'asile (1), qui se détournent eux-mêmes de l'offre. L'analyse par le non-recours permet alors de mettre en lumière ces situations (2) et d'interroger en retour le dispositif national d'accueil par la demande d'hébergement et non plus par l'analyse quantitative de l'offre.

### 1- Entre détours du droit et instauration de situations de non-droit

- 52 Pour faire face à la saturation structurelle des dispositifs et donc au manque de places d'hébergement pour demandeurs d'asile, l'OFII et, avant lui, la préfecture, instaurent un système de « priorisation »<sup>33</sup> en fonction de la vulnérabilité des demandeurs. Or, la définition des publics prioritaires diffère en fonction des directions territoriales de l'OFII. La préfecture de l'Isère qui était en charge du pilotage de l'hébergement avant la réforme tendait à mettre à l'abri en priorité les femmes enceintes et les familles avec enfants, tandis que la direction territoriale de l'OFII en Isère dit privilégier les vulnérabilités « médicales ».
- 53 En revanche, la peur de « l'appel d'air », idée selon laquelle l'ouverture de places provoquerait une augmentation du flux de demandeurs dans le département<sup>34</sup>, n'a pas changé dans le transfert partiel de responsabilité entre la préfecture et l'OFII. Le droit à l'hébergement paraît alors vidé de sa substance car il est opposé au demandeur d'asile les faibles capacités d'hébergement à disposition. En ce sens, l'évolution de la jurisprudence des référés en termes d'hébergement depuis 2010 apparaît révélatrice de cette politique de dissuasion et de tri. Le contrôle juridictionnel paraît lui-même défaillant et conduit à des situations de non-droit. Ainsi, le constat dressé dans l'état des lieux de l'hébergement en Isère en 2013 selon lequel : « Plutôt qu'une augmentation des flux, le déficit en hébergement découle donc de la sous-évaluation des dispositifs. Il semble donc relever d'une politique délibérée visant, d'une part, à limiter les coûts liés à la prise en charge au détriment des droits et, d'autre part, à rendre le territoire moins attractif »<sup>35</sup> est toujours d'actualité.
- 54 Jusqu'à la réforme de juillet 2015, un tiers des demandeurs d'asile étaient légalement écartés du droit aux conditions matérielles d'accueil car les personnes en procédures prioritaires, Dublin et réexamen n'avaient pas accès au CADA. Les décisions de mise en procédure prioritaire étaient alors bien un moyen pour les préfectures de faire paraître leur territoire moins attractif. Maintenant que l'OFII est le principal acteur de l'accueil des demandeurs d'asile, la préfecture n'a plus ce rôle. Un tiers des demandeurs, les personnes sous convocation Dublin, est néanmoins toujours exclu. L'OFII a également la possibilité de suspendre, retirer et même refuser les conditions matérielles d'accueil aux demandeurs. En ce sens, l'article L.744-8 du CESEDA dispose que « [le] bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être :
- 55 1° Suspendu si, sans motif légitime, le demandeur d'asile a abandonné son lieu d'hébergement déterminé en application de l'article L. 744-7, n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux

autorités, n'a pas répondu aux demandes d'informations ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile ;

56 2° Retiré si le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières ou a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ou en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ;

57 3° Refusé si le demandeur présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ou s'il n'a pas sollicité l'asile, sans motif légitime, dans le délai prévu au 3° du III de l'article L. 723-2.

58 La décision de suspension, de retrait ou de refus des conditions matérielles d'accueil est écrite et motivée. Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur ».

59 La loi prévoit donc que l'allocation peut être retirée en cas de déclarations mensongères sur la composition familiale, motif qui ne figure pas dans la directive 2013/33/UE. Le législateur a par conséquent fait une mauvaise transposition de l'article 20 de la directive qui pourrait avoir pour conséquence de priver de façon temporaire ou pérenne des demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil. Il a également inséré un motif de refus des conditions matérielles d'accueil lié au moment où est déposée la demande. Une demande déposée après 120 jours d'entrée sur le territoire est ainsi déclarée tardive. Cependant, dans une décision du 12 janvier 2017, le tribunal administratif de Melun a estimé que la directive n'avait sur ce point pas été transposée correctement dans le droit français<sup>36</sup>.

60 Dans les faits, les personnes ayant déposé leur demande d'asile plus de 120 jours après leur arrivée sur le territoire reçoivent une notification d'intention de refus des conditions matérielles d'accueil avant de recevoir une décision définitive plusieurs mois après l'envoi d'observations justifiant le « motif légitime » de cette demande tardive. Lorsqu'ils ont enfin des droits ouverts aux conditions matérielles d'accueil, ce n'est ainsi que plusieurs mois après le dépôt de leur demande et sans que le versement ne soit rétroactif. Ils peuvent donc avoir reçu une décision définitive avant même que des droits leur aient été ouverts. De même, lorsque les droits sont suspendus, ils ne sont ré-ouverts que des mois plus tard car la décision est prise par la direction asile de l'OFII à Paris et non par les directions territoriales. Il est difficile d'imaginer que dans ces situations de suspension, de retrait et de refus, la vulnérabilité du demandeur soit effectivement prise en compte quand le versement a lieu, dans le meilleur des cas plusieurs mois après la demande.

61 Le tribunal administratif de Grenoble, saisi en référé, a suspendu le refus prononcé par l'OFII après une première instance, en considérant que le moyen portant sur l'appréciation de la justification du retard à présenter une demande d'asile crée un doute sérieux quant à la légalité de la décision de refus des conditions matérielles d'accueil<sup>37</sup>. L'OFII doit donc se prononcer dans son refus sur la légitimité du motif pour lequel le demandeur n'a pas déposé sa demande d'asile dans les 120 jours et sur la vulnérabilité du demandeur. Il apparaît paradoxal de demander à l'OFII de se prononcer sur la légitimité du moment auquel le demandeur sollicite d'asile. Cette question peut avoir pour réponse le motif même de la demande d'asile. Or, seul l'OFPRA devrait être à même de porter une appréciation sur le fond de la demande d'asile. En se prononçant sur la légitimité du moment de dépôt de la demande d'asile, l'OFII se prononce aussi sur la demande d'asile elle-même.

62 Extraits de l'ordonnance du TA de Grenoble, 19 septembre 2016, n° 160493 :

63 « 3. Considérant que M. B ne disposant d'aucun moyen de subsistance en France, le refus, les effets de la décision qui lui refuse l'aide matérielle et financière lui permettant de se maintenir jusqu'au

terme de l'examen de sa demande qui comprend l'instruction par l'OFPRA et, le cas échéant, la procédure juridictionnelle devant la CNDA, préjudicent de manière suffisamment grave et immédiate à sa situation pour que la condition de l'urgence soit regardée comme remplie ; que l'inertie du requérant ne lui est opposable que s'il en découle une modification de situation juridique ou matérielle ; que si M. B s'est abstenu de présenter un référé dès notification du refus de l'admettre au bénéfice des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, qui lui a été opposé pour la seconde fois, le 21 juillet 2016, sur injonction juridictionnelle en réexamen de sa demande, le délai d'un mois et demi qui s'est écoulé avant l'enregistrement de la présente requête n'a en rien modifié sa situation ni contribué à créer la situation d'urgence dont il se prévaut ;

- 64 4. Considérant qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de la méconnaissance du 3° de l'article L. 744-8 et de l'article D. 744-37 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile quant à l'appréciation de la justification du retard à présenter une demande d'asile est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision du 21 juillet 2016 ; qu'il y a lieu d'en ordonner la suspension, en tous ses effets, jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête n° 1604930 ; »
- 65 Par ailleurs, le Conseil d'État dans une ordonnance du 23 juin 2017 a sanctionné la pratique de l'OFII visant à interrompre les versements de l'allocation au moment de la « notification d'intention de suspendre les conditions matérielles d'accueil » au demandeur d'asile avant même que lui soit notifiée la décision définitive de suspension.
- 66 Extraits de l'ordonnance du Conseil d'État, 23 juin 2017, n° 411582 :
- 67 « 5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que si figure au dossier la notification à la requérante, en date du 21 avril 2017, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, d'une intention de suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil pour non-respect de son obligation de se présenter aux autorités, en réponse à laquelle Mme A... a présenté des observations le 27 avril 2017, aucune décision écrite et motivée de suspension du versement de l'allocation pour demandeur d'asile n'a été produite par l'OFII ; que les représentants du ministre de l'intérieur, présents à l'audience publique, ont par ailleurs indiqué ne pas être en mesure de contester les allégations du conseil de Mme A... selon lesquelles aucune décision répondant aux exigences de l'article D. 744-38 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne lui avait jamais été notifiée ;
- 68 6. Considérant qu'il en résulte que la suspension du versement de l'allocation litigieuse, opérée en méconnaissance des dispositions de l'article D. 744-38 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ; que par suite, Mme A... est fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a rejeté ses conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'OFII de la rétablir ; »
- 69 La limitation de l'accès aux conditions matérielles d'accueil par anticipation des ruptures de droits n'est pas la seule pratique mise en œuvre pour limiter les coûts liés à l'accès à ce droit. Si tous les demandeurs d'asile ayant déposé un dossier à l'OFPRA ont désormais accès à un hébergement en CADA, les pouvoirs publics ont persévéré dans une approche catégorielle de la situation des demandeurs afin de limiter l'accès aux conditions matérielles d'accueil.
- 70 À cette approche des pouvoirs publics, s'ajoutent les défaillances dans le contrôle du juge administratif. L'épreuve des faits pèse parfois lourdement sur la situation du demandeur d'asile, notamment lorsque sont opposées à sa requête les faibles capacités d'hébergement à disposition. La garantie du droit à l'hébergement est alors remise en

cause. La portée effective du droit est donc limitée, ce qui est d'autant plus discutable que ce sont les pouvoirs publics qui décident des moyens alloués.

- 71 Si, dans les premières décisions des tribunaux administratifs, le juge des référés faisait droit aux demandeurs et enjoignait les préfetures à fournir un hébergement aux demandeurs d'asile, ce droit s'est restreint. Selon les jurisprudences du Conseil d'État, le juge ne devait alors plus seulement examiner la situation particulière du demandeur d'asile mais aussi les diligences accomplies par l'administration. Ainsi, dans une ordonnance du 13 août 2010<sup>38</sup>, les diligences accomplies par la préfecture selon le juge des référés étaient que la personne avait été orientée vers la plateforme d'accueil qui l'orienterait ensuite vers le dispositif de veille sociale. Dans les mémoires en défense de la préfecture, il est souvent invoqué la saturation des dispositifs d'accueil et d'hébergement. La préfecture tend à essayer de démontrer ainsi qu'ils ont fait preuve de diligence en inscrivant la personne sur les listes d'attente pour l'accès à un hébergement dédié aux demandeurs d'asile, mais que le dispositif est saturé et qu'il en va de même pour le dispositif 115. Il apparaît paradoxal que ce soit cette même administration en charge des moyens à mettre en œuvre qui fasse appel aux diligences qu'elle accomplit. Comme le souligne France Terre d'Asile : « L'administration aurait une obligation de moyens et non de résultats pour la mise en œuvre des conditions matérielles d'accueil »<sup>39</sup>.
- 72 Par ailleurs, le concept de vulnérabilité introduit par la réforme devient un outil de priorisation pour l'OFII, ce qui entraîne un non droit pour les personnes qui ne seraient pas déclarées vulnérables. Le concept de vulnérabilité était déjà en œuvre dans les décisions relatives au contentieux des référés liberté sur les conditions matérielles d'accueil. Or, ce concept n'est pas neutre. Il n'est pas défini autrement que par une liste de catégories de personnes vulnérables dans la directive 2013/33/UE, dite directive Accueil, et est donc sujet à interprétation par les personnes en charge d'identifier cette vulnérabilité.
- 73 Le schéma régional d'accueil éclaire sur le système de priorisation car il préconise qu'« un groupe de travail sera initié afin de développer les liens et la continuité dans la prise en charge à l'hébergement entre le dispositif national d'accueil des demandeurs et le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste, et partager les critères de vulnérabilité retenus pour orienter les personnes sur les différents dispositifs d'hébergement »<sup>40</sup>. Ainsi, si les critères de vulnérabilité sont à partager au niveau régional, c'est qu'ils ne sont pas les mêmes pour chaque direction territoriale de l'OFII. Cela renforce l'idée que la vulnérabilité est une notion subjective.
- 74 Dans la mise en application de la loi, une distinction a été amenée entre vulnérabilité dite « objective » et vulnérabilité dite « subjective ». La vulnérabilité « objective », identifiée par l'OFII, serait relative aux dimensions médicales et de composition familiale, tandis que la vulnérabilité « subjective » serait relative aux motifs de la demande d'asile et identifiée par l'OFPRA. En réalité, l'objectivité ne peut être mise en œuvre en matière de vulnérabilité puisque même des critères médicaux ne suffisent pas à caractériser juridiquement une situation de vulnérabilité.
- 75 En effet, les catégories de personnes dites vulnérables identifiées dans la directive Accueil ne sont pas effectivement protégées par le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble. Les trois exemples qui suivent relèvent de trois catégories identifiées dans la directive 2013/33/UE<sup>41</sup> comme vulnérables en raison de leur handicap, de leur composition familiale ou de leur situation médicale. En ce sens, il a été répondu à une femme et ses deux filles, que madame « produit un rapport médical [...] duquel il résulte

qu'elle souffre d'une polyarthrite rhumatoïde alors que sa fille S. soutient, sans l'établir, être atteinte de rhumatismes nécessitant un traitement par perfusion [...] compte tenu, tant du nombre de demandeurs d'asile en Isère et des moyens dont dispose l'administration, que du fait que les requérantes ne présentent pas de pathologies graves, les circonstances de l'espèce ne font apparaître ni l'urgence, ni l'atteinte grave et manifestement illégale du droit d'asile pouvant justifier une intervention du juge des référés »<sup>42</sup>. Une personne atteinte de handicap ne serait pas non plus assez vulnérable pour nécessiter un hébergement en urgence : M. L. « qui se déplace en fauteuil roulant, a été hospitalisé à son arrivée en France [...] les circonstances en l'espèce ne font apparaître ni l'urgence, ni l'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile [...] compte tenu tant du nombre de demandeurs d'asile en Isère que des moyens dont dispose l'administration, qui conduit à faire prévaloir les familles avec enfants mineurs et les personnes vulnérables »<sup>43</sup>.

- 76 Dans un autre cas, le juge des référés a estimé que « M. I déclare vivre dans la rue, les parcs et la gare depuis 9 mois ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'il a vocation à jouir d'un hébergement d'urgence en qualité de demandeur d'asile, dès lors qu'il établit avoir déposé une demande d'asile sur laquelle les instances compétentes en matière d'asile ne se sont pas encore prononcées ; que toutefois, l'intéressé se borne à verser aux débats un unique certificat médical, rédigé [...] qui, s'il établit que l'intéressé a souffert d'une embolie pulmonaire, ne justifie pas de l'hospitalisation de 6 jours qui s'en serait suivie et dont l'intéressé se prévaut, qu'il ne justifie pas non plus, ni même n'allègue, que le médicament qui lui a été prescrit par une ordonnance du même jour, à savoir le Xarelto, ne serait pas disponible dans son pays d'origine, [...], que par suite, aussi difficile que soit la situation de M. I et alors qu'à la date de la présente ordonnance, il n'est pas démontré par les pièces du dossier que ce dernier serait dans un état médical grave, les circonstances de l'espèce ne font apparaître ni l'urgence, ni l'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile »<sup>44</sup>.
- 77 Une enquête sur les référés hébergement déposés au tribunal administratif de Grenoble réalisée par l'Observatoire de l'asile en Isère concluait que :
- 78 « Pour justifier de la nécessité d'un hébergement il faudrait ainsi mettre en avant une pathologie, par l'intermédiaire d'un certificat médical. Mais celle-ci doit être suffisamment grave et, si possible, chronique et devra nécessairement être de nature à remettre en cause le pronostic vital en l'absence de soins. Plus alors que sur les épaules du travailleur social, du juriste ou de l'avocat, ce serait sur celles du médecin que reposerait la responsabilité de faire reconnaître des droits élémentaires. En dehors de ce constat, cette dernière décision révèle l'amalgame qu'il peut y avoir entre demandeurs d'asile et demandeur de titre de séjour pour raison médicale. La subjectivité du juge des référés entre encore en jeu »<sup>45</sup>.
- 79 En ce sens, dans le contentieux dont a été saisi le tribunal administratif de Grenoble, le juge administratif estime que, compte tenu de la saturation du dispositif national d'accueil, la préfecture de l'Isère mettait en place des priorités. Cette « priorisation » exclut, de fait, les hommes isolés en bonne santé. Si l'État doit, au regard du droit, prendre en considération les besoins généraux de logement, de nourriture et d'habillement des demandeurs d'asile, il doit également prendre en compte leur besoin particulier dû à un état de vulnérabilité ou de préservation de l'unité familiale.
- 80 Le droit de l'Union européenne à travers les directives indique aux États membres qu'ils doivent fournir les conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile dès lors qu'ils

présentent une demande de protection<sup>46</sup>. La seule limitation de ces conditions est celle relative aux personnes qui disposeraient déjà de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adéquat sans que leur soit octroyé les conditions matérielles d'accueil<sup>47</sup>. La prise en compte de la vulnérabilité ne devrait pas, dans ce sens, être réservée aux seules personnes vulnérables et exclure les personnes qui ne présenteraient pas un état de vulnérabilité. Il s'agit d'« une mesure positive de compensation »<sup>48</sup> pour les personnes vulnérables ayant des besoins particuliers en termes d'accueil.

- 81 En outre, la grille d'entretien, outil de détection de la vulnérabilité au guichet unique, indique que le demandeur devrait déclarer, spontanément, ses problèmes médicaux. Il est déjà arrivé d'entendre, de la part d'un agent de la préfecture, que si la personne était malade, elle devait demander un titre de séjour sur ce motif. Il en résulte cette idée fautive que la procédure serait détournée à des fins d'immigration médicale. La Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA) estime, par ailleurs, que « vouloir détecter la vulnérabilité à un instant T en créant un dispositif connexe et spécifique, c'est méconnaître le processus évolutif des dimensions médicales, psychologiques et sociales de cette dernière »<sup>49</sup>.
- 82 La réticence des pouvoirs publics à mettre en place de véritables dispositifs d'accès au droit, le fantasme de l'appel d'air et de l'invasion, amplifié par la crise, conduisent à une volonté de mise à l'épreuve des demandeurs d'asile. Il faut qu'ils persévèrent à faire valoir leurs droits auprès de l'administration. Les agents administratifs de l'OFII et de la Préfecture interprètent et retranscrivent dans leur pratique cette logique de dissuasion qui conduit à des situations de non-recours aux droits et services.

## 2- Le développement des situations de non-recours aux droits et services

- 83 Thème ancien développé dans plusieurs pays et importé en France au milieu des années 1990 relativement aux prestations sociales financières<sup>50</sup>, l'étude du non-recours a été renouvelé sous l'impulsion de Philippe Warin et de la création de l'Odenore, Observatoire DEs NON-REcours aux droits et services. Selon la définition et la typologie présentée par l'Odenore :
- 84 « La question du non-recours renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – qu'elle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre. Son approche s'élargit aujourd'hui à une diversité de domaines d'intervention. Entre non connaissance, non réception, non demande et non proposition, les situations de non-recours interrogent l'effectivité et la pertinence de l'offre publique, et représentent un enjeu fondamental pour son évaluation<sup>51</sup> ».
- 85 Aujourd'hui mobilisée dans le cadre de l'exercice de leurs missions par plusieurs institutions en charge de la délivrance de prestation sociale et inscrite à l'agenda politique, la question du non-recours représente « un sujet d'actualité... sauf pour les étrangers »<sup>52</sup>. En effet, comme le souligne Alexis Spire : « si la thématique du non-recours est rarement associée explicitement à l'immigration, elle reste également totalement absente de toutes les institutions spécifiquement chargées d'accueillir des étrangers comme les préfectures, les services des visas, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou encore l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Pourtant, les étrangers sont, par bien des aspects, en première ligne des populations exposées au non-recours, même si cette exposition est difficile à objectiver statistiquement »<sup>53</sup>.

- 86 L'analyse de l'hébergement des demandeurs d'asile à Grenoble ne fait pas exception à ce constat. Les situations de non-recours par les demandeurs d'asile se développent en effet selon différentes modalités, sans être pour autant prises en compte par les administrations en charge de cet accueil. Ainsi, alors qu'Yves Dareau, secrétaire général adjoint de la préfecture de l'Isère, souligne expressément que « ces pratiques ne sont pas considérées<sup>54</sup> », elles semblent même incomprises et donc inexploitable par les services territoriaux pour l'évolution de leurs pratiques. En ce sens, le Secrétaire général adjoint mentionne qu'il y a « des dispositifs, si maintenant il faut prendre en compte les non-recours<sup>55</sup> » et qu'en raison de la gestion de flux importants, le fait de trouver une place d'hébergement est déjà positif. Ces pratiques de non-recours semblent donc directement et uniquement assimilées à des refus de la part des demandeurs d'asile, sans recul analytique sur leur diversité ni sur ce qu'elles impliquent pour la mise en œuvre du dispositif d'hébergement. Or, relativement à l'hébergement des demandeurs d'asile à Grenoble, plusieurs types de situations de non-recours se retrouvent, dont la plupart recourent celles identifiées en matière d'urgence sociale<sup>56</sup>.
- 87 Les premières de ces situations sont celles du non-recours par non-connaissance et par non-réception. Le non-recours par non-connaissance correspond à la situation dans laquelle « une personne éligible est en non-recours par manque d'information sur [l'] existence [de l'offre] ou son mode d'accès ou sur non proposition du prestataire<sup>57</sup> ». Le non-recours par non-réception correspond pour sa part à la situation dans laquelle les usagers connaissent l'offre, déposent des demandes et n'obtiennent pas, ou pas complètement, les prestations et services auxquels ils ont droit<sup>58</sup>. Si, notamment du fait de la dynamique associative à Grenoble, les demandeurs d'asile accèdent majoritairement à l'information concernant l'offre de prestation, les situations de non-réception sont cependant fréquentes. Ainsi, depuis la réforme, pour suivre sa demande d'hébergement, après avoir signé l'offre de prise en charge au guichet unique lors de l'enregistrement de sa demande d'asile, la personne doit se présenter à la plateforme qui questionnera l'OFII et le signalera régulièrement. Si le demandeur d'asile ne se présente pas à la plateforme ou à la direction territoriale de l'OFII, il risque de ne plus être prioritaire sur les listes de demande d'hébergement. Du fait de l'hébergement directif et contraint, l'issue la plus vraisemblable sera alors un renoncement - dans une temporalité plus ou moins longue - inhérente notamment à la lassitude, l'incompréhension, voire la colère de l'utilisateur qui se verra régulièrement opposer l'absence de places d'hébergement alors qu'il doit dormir dans la rue ou déployer par lui-même une grande énergie afin de trouver une solution pour la nuit, par définition non pérenne. Au final, ainsi que le souligne Julien Lévy, « les personnes passent donc d'une situation de non-recours par non-réception de leur demande à une situation de non-recours par non-demande, face au constat d'incapacité de l'offre publique de répondre à leurs besoins »<sup>59</sup>.
- 88 Ces situations de non-recours par non-demande sont à expliquer aussi par la non-acceptabilité de l'offre, revenant au droit de refuser l'offre. En ce sens, parmi les éléments de définition du non-recours au droit développés par l'Odenore, il est aussi soulevé que « le non-recours s'explique par un manque d'information sur les droits et par la complexité de procédures parfois jugées non acceptables car trop contraignantes ou intrusives »<sup>60</sup>. Cette idée de l'inacceptabilité de l'offre d'hébergement des demandeurs d'asile semble ici particulièrement pertinente pour comprendre ce non-recours.
- 89 En effet, les dispositifs d'hébergement spécialement dédiés aux demandeurs d'asile étant saturés, ces derniers sont orientés vers le dispositif d'hébergement d'urgence de droit

commun, passant par l'appel du numéro d'urgence, le 115. Or, là encore, les places sont rares et l'orientation vers un hébergement est loin d'être fréquente<sup>61</sup>. Dans la pratique, les personnes appellent, parce qu'elles y sont tenues, tous les matins, pour s'entendre dire qu'il n'y a pas de place. La répétition du refus fait qu'elles finissent par ne plus voir l'utilité de tels appels, et logiquement, peuvent cesser d'appeler. Récemment en Isère, le fonctionnement a d'ailleurs changé. Il est désormais demandé aux personnes, après un premier signalement, de n'appeler que tous les 15 jours<sup>62</sup>, ce qui peut cependant aussi introduire une inquiétude pour la personne en demande qui peut éprouver un sentiment d'abandon de la part des institutions. Ajoutons qu'un message automatique précise à l'appelant que « tout appel abusif ou intempestif pourra entraîner des poursuites » ce qui, dans ce contexte, peut donner des doutes et dissuader encore.

- 90 En période hivernale, l'hébergement d'urgence se fait par ailleurs au coup par coup et, en fonction des caprices du temps, des ouvertures et fermetures sont décidées régulièrement. Ainsi, de nouvelles installations peuvent être ouvertes pour trois jours, quand d'autres ouvertures peuvent se faire attendre et ne pas arriver malgré la demande forte. Il n'existe donc aucune visibilité sur les possibilités qui seront offertes, ou non, de trouver par ce biais un hébergement. Qui dans ces conditions ne chercherait pas des solutions qui offrent plus de prévisibilité ? Une telle incertitude et alternance potentielle sans garantie de continuité d'un lieu à un autre imposent une grande instabilité à des personnes en situation d'exil et donc de rupture importante, ajoutent une fragilité supplémentaire et exigent d'eux une épreuve qu'ils ne sont pas tous en capacité de supporter.
- 91 Par ailleurs, les lieux de l'hébergement d'urgence sont de notoriété publique des installations d'une grande précarité, quand ils ne sont pas insalubres (gymnases, foyers vétustes...). Il est non seulement choquant de réserver à certaines catégories de personnes des conditions aussi lugubres de mise à l'abri, mais il ne faut pas oublier que pour les demandeurs d'asile, ces dernières correspondent, en plus, à une dégradation de leurs conditions de vie et un déclassement vertigineux. À nouveau, le non-recours à cette offre est bien compréhensible.
- 92 Tout particulièrement, le département de l'Isère présente aussi un paradoxe entre l'offre d'hébergement qui se situe principalement en zone rurale et des procédures qui nécessitent la présence dans la ville de Grenoble. Cet éloignement en milieu rural constitue lui aussi une rupture préjudiciable.
- 93 Le principe déjà évoqué de l'hébergement directif crée par ailleurs aussi des situations de non-recours par non acceptabilité de l'offre. Puisqu'il consiste à concevoir au niveau du territoire national l'attribution d'un hébergement par le biais d'une base de données nationale, sans place disponible dans le département où la demande d'asile a été déposée, le demandeur se verra proposer une place dans un autre département. Si, en termes d'efficacité administrative, cette logique peut se comprendre, elle semble cependant très oublieuse du facteur humain et du nouvel arrachement qu'elle suppose pour les personnes en situation d'exil. Il faut ajouter que bien souvent cet hébergement intervient tardivement, souvent plusieurs semaines, voire plusieurs mois, après l'entrée dans la procédure, ce qui suppose que les demandeurs d'asile ont dû trouver des solutions par eux-mêmes, c'est-à-dire tisser des liens de solidarité et d'amitié. L'hébergement directif, dans ces conditions, vient rompre des logiques et des dynamiques de réseaux et d'intégration (sociabilité, amitiés, études, etc.). Le refus de l'orientation vers un

hébergement est sanctionné par l'impossibilité d'une nouvelle proposition d'hébergement et parfois par la suppression de l'allocation.

- 94 Bien plus, les personnes en demande d'asile se retrouvent enfin dans une situation de non-recours cumulatif<sup>63</sup> relativement à la question de l'hébergement. Le non-recours à une première offre de service les prive en effet d'un ensemble d'autres possibilités. Si la personne n'entre pas dans les priorités du gouvernement (famille avec enfants, relocalisés, réinstallés, « calaisiens ») au moment de son arrivée en France, elle aura d'autant plus de difficultés à accéder ensuite à un hébergement. Ainsi, les réfugiés statutaires n'ayant pas été hébergés au cours de leur procédure d'asile auront beaucoup de difficultés à l'être une fois la protection accordée. Les dispositifs sont pensés dans la continuité, dans des parcours standards. Si un demandeur n'est pas hébergé en CADA ou en HUDA, il ne sera pas prioritaire pour le dispositif d'insertion pour les réfugiés car il n'occupe pas une place d'hébergement qu'il faudrait libérer. Il ne se présentera donc pas d'urgence à le faire héberger, le dispositif d'insertion des réfugiés INSAIR38 géré par Adoma en Isère prenant en effet, en priorité, les personnes qui occupent des places CADA ou HUDA<sup>64</sup>. De même, les demandeurs hébergés dans des CAO devraient accéder à un hébergement à leur sortie, ce qui permettrait de leur assurer une continuité de l'hébergement. Les personnes relocalisées se trouvent également prioritaires dans les dispositifs d'accompagnement des réfugiés et dans l'insertion.
- 95 La Cour des comptes rappelait pourtant que : « Le droit européen pose le principe du traitement égal du réfugié ou de la personne bénéficiant de la protection subsidiaire et du ressortissant de l'Union européenne. Les CADA peuvent assister leurs résidents devenus réfugiés dans les démarches de délivrance des nouveaux documents d'identité à travers un accompagnement à la préfecture pour la carte de séjour et à l'OFII pour la signature du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Grâce à ce contrat, le réfugié bénéficie d'une formation civique, d'une session d'information sur la vie en France, d'une formation linguistique, en fonction de son besoin, d'un bilan de compétences professionnelles et d'un accompagnement social. »<sup>65</sup>. En ce qui concerne les réfugiés dits « hors-centre », qui n'ont jamais été hébergés en CADA, ils ne disposent pas du même accompagnement et ne peuvent prétendre au dispositif d'accompagnement de droit commun avant l'ouverture de leurs droits.
- 96 Ces situations de non recours soulignent par conséquent à la fois l'inscription dans une logique de l'urgence et de la contrainte : l'idée d'hébergement avait chassé celle de logement ; plus récemment, on voit que c'est celle de la mise à l'abri qui évacue même celle de l'hébergement. Le contexte déjà décrit des risques d'un « appel d'air », associé à la logique de l'urgence, semblent justifier un traitement contraignant, voire infantilisant, et l'absence de toute reconnaissance de liberté de choix des demandeurs d'asile. Ainsi, l'analyse du non-recours, en étudiant l'accès au droit, offre un outil de programmation de politique publique bien plus efficient car il ne prend pas en compte la question de l'accès aux droits en termes de flux mais plutôt en termes d'individus, et permet de placer les demandeurs d'asile au centre des décisions. Une telle conception permettrait de rompre avec l'image de ces derniers comme étant seulement des victimes et d'affirmer qu'ils sont aussi des acteurs dans leur parcours d'exil et de recherche de protection.
- 97 Cette considération semble néanmoins être amorcée par l'association de nouveaux acteurs à l'échelle locale, qui sont guidés par des logiques d'intervention différentes en raison de leur fondement émotionnel. Cependant, les réponses politiques et administratives qui en découlent, pour innovantes qu'elles puissent être, sont elles aussi

caractérisées par les limites inhérentes à leur caractéristique première : être des réponses pensées comme devant être des réponses de crise.

## II- L'association de nouveaux acteurs sur le territoire : les limites de la réponse émotionnelle en faveur de l'hébergement des demandeurs d'asile dans la crise européenne

- 98 N'apparaissant pas *a priori* comme des acteurs de premier plan dans la gestion de la crise de l'asile, les pratiques des collectivités territoriales françaises démontrent que ces dernières sont cependant amenées à se mobiliser, autant par choix politique interne, qu'en réponse à des sollicitations externes, pouvant elles-mêmes émaner aussi bien de la société civile locale que de l'État.
- 99 En ce sens, suite à l'émotion suscitée par la publication, le 3 septembre 2015, de la photographie d'un enfant syrien mort sur une plage de Turquie, le parti socialiste, via son premier secrétaire Jean-Christophe Cambadélis et le président de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains Pierre Cohen, appellent dans un communiqué à la constitution d'un réseau de villes solidaires. Rapidement, la volonté de plusieurs dizaines de maires de prendre part à la constitution de ce réseau incite le ministre de l'intérieur alors en exercice, Bernard Cazeneuve, à adresser un courrier aux maires de France le 6 septembre. Dans ce courrier<sup>66</sup>, Bernard Cazeneuve renchérit sur le registre émotionnel en les remerciant d'avoir « exprimé leur volonté d'accueillir dans leur ville des réfugiés et demandeurs d'asile qui fuient au péril de leur vie la barbarie, les conversions forcées, les exactions [et] la guerre »<sup>67</sup>. Contrebalançant dans son discours une critique envers l'État français d'une réponse désordonnée, le ministre de l'Intérieur rappelle tout d'abord longuement la préparation de l'État français pour faire face à « la crise migratoire<sup>68</sup> », son rôle d'impulsion vis-à-vis de ses partenaires internationaux dans l'organisation d'une réponse urgente et la réforme de son système d'asile par la loi du 29 juillet 2015 « votée à une large majorité d'élus de toutes sensibilités »<sup>69</sup>. Insistant dans les derniers paragraphes sur « l'enjeu immédiat<sup>70</sup> » que représente « l'accueil des réfugiés<sup>71</sup> », le ministre de l'Intérieur souligne ensuite que la mobilisation des maires est « déterminante et nécessite, pour se traduire en actes, une organisation, une méthode et un soutien par l'État, son savoir-faire, ses crédits, ses dispositifs adaptés et modernisés »<sup>72</sup>. Enfin, dans l'objectif d'accompagner les initiatives locales et de concrétiser les propositions formulées, le ministre de l'Intérieur invite les maires à une réunion de travail le 12 septembre 2015 à Paris.
- 100 Par un communiqué de presse en date du 7 septembre 2015, la ville de Grenoble annonce sa participation à ce réseau « en ouvrant une plateforme de coordination à destination des habitants, du monde associatif et des mouvements associatifs »<sup>73</sup>. Grenoble-Alpes Métropole affiche quant à elle sa solidarité par un communiqué de presse du 10 septembre<sup>74</sup> et propose de « coordonner les initiatives et propositions provenant des communes et des citoyens<sup>75</sup> » pour accueillir dignement, soulignons-le, les « familles de réfugiés<sup>76</sup> », de « déployer rapidement des actions concrètes<sup>77</sup> » et « mobiliser ses moyens propres »<sup>78</sup>. Initiative à l'origine politique, sur l'impulsion des élus locaux, le réseau des villes solidaires se constitue ainsi rapidement en France à la faveur d'un climat émotionnel lourd et d'un appel citoyen à la réaction des pouvoirs publics en conséquence.

- 101 La réunion de travail du 12 septembre 2015 organisée par le ministère de l'Intérieur ramène ensuite prestement ces initiatives sous le giron de l'État. Tout particulièrement, la question de l'hébergement apparaît comme centrale dans ce processus. En ce sens, la mobilisation et la création de capacités d'hébergement par les acteurs locaux tiennent une place prépondérante au sein du « Livret d'information des maires<sup>79</sup> » élaboré par le ministère de l'Intérieur et qui les invite notamment à « recenser et encourager les initiatives locales »<sup>80</sup>. Il en est de même dans la circulaire du ministre de l'Intérieur du 12 septembre 2015 « organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés<sup>81</sup> », adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du programme européen de relocalisation. Très explicitement, le sénateur Jean-Marie Bockel reprend pour sa part la figure surexploitée de « l'embolie<sup>82</sup> » dont souffre le dispositif national d'accueil de crise dans son rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales déposé le 8 octobre 2015 et souligne l'intention première de l'État dans la mobilisation à ses côtés des collectivités, à savoir « accroître les capacités d'hébergements disponibles<sup>83</sup> », « premier motif d'implication de celles-ci dans la crise en cours »<sup>84</sup>.
- 102 L'accès à l'hébergement des demandeurs d'asile apparaît de ce fait comme une problématique centrale de l'accueil, de laquelle découlent toutes les autres actions tel que l'accompagnement socio-médical ou encore celles en faveur de l'intégration. Son analyse dans une perspective territoriale permet alors de souligner tant les enjeux que cet accès représente pour les institutions étatiques dans la mise en œuvre de la politique de l'asile, que le rôle joué par de nouveaux acteurs qui se mobilisent et sont mobilisés à cette échelle.
- 103 Cependant, alors que cette association des collectivités territoriales et des citoyens est à souligner dans un contexte étatique sclérosé, elle est cependant fortement marquée dans sa mise en œuvre par un climat émotionnel entravant une réponse politico-administrative pérenne et réfléchie. De ce fait, si l'association des collectivités françaises, particulièrement des communes et de leurs groupements, à l'hébergement des demandeurs d'asile permet d'initier des pratiques innovantes, l'échelle locale ne constitue qu'un laboratoire limité du renouveau de l'action publique face à l'urgence (A-). Bien plus, les initiatives citoyennes illustrent la réaction directe des particuliers et traduisent, en actes d'hébergement, leur volonté de prendre une part dans ce qu'ils voient comme un devoir. Ce nouveau mode d'action suscite l'intérêt de l'Etat à plus d'un égard et la spontanéité de ces initiatives citoyennes est ainsi réinvestie par lui (B-).

## A- L'échelle locale comme laboratoire limité du renouveau de l'action publique face à l'urgence

- 104 La mise en œuvre de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés sur l'ensemble du territoire français ouvre une nouvelle lecture de l'exercice des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que la coordination entre les différentes échelles d'action publique.
- 105 Mais, alors que les collectivités s'associent à cet accueil de leur propre initiative comme sur sollicitation de l'État et des administrés, leur mobilisation reste prudente et exclut finalement toute redéfinition des compétences (1). Par ailleurs, le développement de nouveaux modes de gouvernance, expression directe de l'échelle locale comme laboratoire du renouveau de l'action publique dans l'urgence humanitaire, ne s'opère qu'en demi-teinte (2).

## 1- Une mobilisation prudente des collectivités territoriales excluant toute redéfinition des compétences

- 106 Dans la recherche de partenariats et de synergies, la question juridique de la compétence est soulevée comme la question première et précédant toute action, tant par les institutions étatiques que par les élus locaux.
- 107 Face aux manifestations de solidarité des collectivités, il faut néanmoins souligner que la démarche première du gouvernement est avant tout de leur fournir une simple information, avant même de penser toute réelle association. En ce sens, au-delà des discours d'accueil, la réunion du 12 septembre, présentée comme une réunion de travail, a été organisée autour de présentations et de témoignages sur l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés pendant une heure, avant un temps d'échanges avec les maires de 35 minutes. Un « Livret d'information des maires<sup>85</sup> » a ensuite été distribué, aussi appelé « kit-maires ». L'initiative de l'État se veut donc prudente et l'ensemble des documents élaborés à sa suite soulignent constamment l'omniprésence de l'État. Ainsi, les premières pages de ce livret sont consacrées au rôle de l'État et rappellent en premier lieu et expressément dans un encadré introductif que la politique de l'asile est une compétence de ce dernier. Une page est ensuite dédiée au rôle des communes. Celles-ci sont appelées à « recenser et encourager les initiatives locales permettant d'offrir un accompagnement complémentaire de celui organisé par l'État<sup>86</sup> » et à mettre à disposition des bâtiments.
- 108 Les échanges qui ont suivi le 1<sup>er</sup> octobre 2015 lors de table ronde avec les élus, retranscrits dans le rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation<sup>87</sup>, sont particulièrement éclairants relativement aux craintes, à la place et au rôle de chacun dans la recherche d'un partenariat pour l'action publique. Alors que pour lancer la discussion avec les représentants de l'État, Jean-Marie Bockel demande si « à côté de la compétence de l'État, qui est première, une nouvelle compétence est-elle en train de se dessiner ? N'est-il pas nécessaire de clarifier, y compris en droit, les attributions respectives de l'État et des collectivités ? Comment peut s'opérer le partage des responsabilités ?<sup>88</sup> ». Tant les représentants de l'État que les élus locaux se montrent particulièrement réticents à tout partage de responsabilité en la matière. Toute association entre ces acteurs ne saurait en conséquence entraîner une redéfinition juridique des compétences.
- 109 L'État cherche ainsi dans la mobilisation des collectivités en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile une action complémentaire de leur part, en soulignant qu'elle ne peut s'opérer que dans le cadre des mécanismes existants et que les initiatives locales nécessitent d'être articulées avec les dispositifs en cours ou projetés. La mobilisation des collectivités par l'État revêt donc bien une dimension stratégique et utilitariste visant à augmenter ses capacités d'hébergement sur le territoire.
- 110 Dans le même temps, la méfiance est aussi de mise du côté des élus locaux qui craignent à la fois que l'État se décharge de ses responsabilités sur elles et un accroissement corrélatif des dépenses publiques locales. Alors que Jean-Marie Bockel souligne l'impact direct de la prise en charge de l'hébergement sur le territoire sur les collectivités en rappelant que « nombre d'entre nous ont été maires [...] connaissent cette question [et] savent que l'accueil constitue une compétence de fait, même si elle n'est pas de droit<sup>89</sup> », l'ensemble des élus présents à la table-ronde martèlent que leur implication ne saurait se traduire par la consécration d'une nouvelle compétence. Ils soulignent ainsi unanimement que

l'État « doit garder la maîtrise de cette mission régalienn<sup>90</sup> » et que leur action ne doit pas se substituer à la sienne. Pour la ville de Grenoble, Alain Denoyelle, adjoint à l'action sociale, rappelle dans le même sens que « la mairie n'est pas directement en charge des migrants. Ces personnes deviennent notre préoccupation car elles sont sur le territoire de la commune. Il faut améliorer leurs conditions. La mairie n'a cependant aucun rôle dans la réception administrative et dans l'attribution des statuts et des logements »<sup>91</sup>.

- 111 Si l'intervention des collectivités dans la prise en charge de l'hébergement des demandeurs d'asile sur le territoire est à la fois sollicitée par d'autres acteurs et initiée par elles, celle-ci se concrétise dans un contexte guidé à cette échelle aussi par une dynamique de crise au cours de laquelle les dispositifs juridiques ne sauraient être réinterrogés en raison tant du caractère inédit que temporaire du cadre général. Cette dynamique de crise est d'ailleurs fortement portée dans les discours appelant à la collaboration avec les acteurs locaux. Dans la circulaire du 12 septembre 2015 « Organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés », est ainsi souligné que « les initiatives locales [...] pourront utilement contribuer à répondre aux besoins nouveaux créés par cette situation inédite tant en ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile et l'accès au logement des bénéficiaires d'une protection que leur accompagnement social et leur intégration dans la société »<sup>92</sup>. Le rapport d'information déposé au Sénat le 8 octobre 2015 mentionne quant à lui que « l'afflux actuel de demandeurs d'asile fuyant des pays en guerre est devenu brusquement un défi majeur pour l'État »<sup>93</sup>. Une telle qualification de ce processus permet ainsi d'introduire, mais aussi de justifier - autant pour les responsables étatiques que locaux - l'impact qui en découle sur les collectivités territoriales et donc leur rôle à jouer « en première ligne<sup>94</sup> » et « pour trouver des solutions de terrain »<sup>95</sup>. Tant la dimension humanitaire, que la soudaineté et l'imprévisibilité nécessitant l'action conjointe de tous les protagonistes sont en effet mobilisées.
- 112 L'implication des collectivités territoriales en la matière n'est pourtant ni nouvelle, ni ponctuelle, ni mise en œuvre sur le seul registre de l'émotion. En ce sens, Gilles Frigoli écrit qu'« on peut dater assez précisément l'émergence du cas des demandeurs d'asile comme enjeu local, c'est-à-dire, d'une part, comme objet de préoccupations pour les autorités publiques, pour les institutions en charge des populations migrantes, et au-delà pour l'ensemble des acteurs concernés par l'accueil des personnes en difficultés, et d'autre part comme thème soumis, par la voie de la presse, à l'attention publique locale [à] l'année 2000, au cours de laquelle se manifeste un accroissement brutal du nombre de demandes »<sup>96</sup>. Par contre, la volonté d'inscrire l'association entre les acteurs étatiques et locaux dans un registre de crise permet à l'État, autant qu'il reste seul maître de la compétence de l'asile et donc des orientations politiques en la matière, d'imposer un cadre d'action aux collectivités territoriales guidé par sa propre représentation de la crise. Au-delà du pilotage proposé, la nomination d'un Préfet coordinateur national pour l'accueil des réfugiés participe ainsi grandement à cette dynamique, comme l'exprime par exemple sa vision sur le rôle des collectivités du nord de la France : « Grande-Synthe... On ne va pas créer d'appel d'air ; on ne passera pas par Calais. Il faut mettre fin au trafic »<sup>97</sup>.
- 113 Pourtant, la question des compétences et les conséquences inhérentes par rapport au respect par les institutions publiques françaises de leurs obligations européennes comme internationales apparaissent fondamentales et cristallisent énormément de tensions. La mise en perspective de la jurisprudence française et des observations du comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'Organisation des Nations Unies le met bien

en lumière. En effet, alors que le juge administratif énonce en 2010 que les dispositions de la directive européenne relative à l'accueil des demandeurs d'asile ainsi que les textes adoptés pour sa transposition ne peuvent être utilement opposés à une commune « dès lors que les obligations qu'ils prévoient incombent à l'État et non aux collectivités territoriales<sup>98</sup> », le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale se préoccupe de l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale au niveau local en ces termes :

- 114 « Le Comité est cependant préoccupé par le fait que certaines collectivités territoriales ne remplissent pas toujours les obligations de l'État partie concernant les étrangers, les migrants et les mineurs non accompagnés et ne bénéficient pas toujours, à cet effet, des ressources et de la formation nécessaires qui leur permettraient de remplir les obligations de l'État partie dans le domaine de la lutte contre la discrimination raciale (art. 2).
- 115 Le Comité recommande à l'État partie de prendre les mesures nécessaires visant à ce que le transfert de compétences aux collectivités territoriales n'affecte pas la jouissance des droits des personnes et des groupes vulnérables protégés par la Convention et de doter les collectivités locales de la formation nécessaire et des ressources suffisantes à l'exercice des compétences liées aux obligations de l'État partie en vertu de la Convention et d'assurer un contrôle approprié dans ce domaine<sup>99</sup> ».
- 116 Dans son rapport final de la 32<sup>ème</sup> session en date du 28 mars 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ne formule pas un autre constat et invite les États membres du Conseil de l'Europe « à préciser les domaines de responsabilité et la répartition des compétences entre les niveaux national, régional et local afin d'assurer une complémentarité entre ces niveaux lors de l'élaboration de politiques et à développer une stratégie commune et un mécanisme de répartition des migrants entre les pouvoirs locaux et régionaux de leur pays, soit sur une base volontaire soit sur la base de critères objectifs à définir »<sup>100</sup>.
- 117 Néanmoins, à défaut d'une réorganisation des compétences susceptible de modifier en profondeur l'action publique à l'échelle du territoire, l'analyse de la prise en charge de l'hébergement des demandeurs d'asile permet de mettre en évidence de nouvelles modalités dans l'exercice de la gouvernance.

## 2- Le développement en demi-teinte de nouveaux modes de gouvernance

- 118 De nouveaux modes de gouvernance et les difficultés inhérentes s'expriment en tout premier lieu dans les relations mêmes existant entre l'État et les collectivités territoriales. Le maître mot avancé en la matière est en effet celui de la « coproduction territoriale », dont la logique est susceptible d'initier un renouveau dans la mise en œuvre de politiques publiques mobilisant plusieurs échelles d'action. Il est en ce sens appelé à un « dialogue organisé, permanent, approfondi, national et local, entre le Gouvernement et les collectivités »<sup>101</sup>. Toutefois, l'appel à cette coproduction territoriale et la mise en œuvre concrète des actions sur le territoire depuis 2015 soulignent essentiellement les limites du discours en la matière. Ce sont ainsi « des appels impérieux<sup>102</sup> » qui ont été lancés par les élus locaux au Gouvernement en la matière. De la même manière, « l'absence d'association des collectivités aux décisions applicables sur leur territoire<sup>103</sup> » a été dénoncée, tout comme « la démarche selon laquelle les élus doivent aller vers l'État »<sup>104</sup>. Selon Jean-Jacques Barbaux, « c'est au contraire à l'État d'aller vers les élus, pour parvenir

à une démarche de co-construit, de co-partagé et non pas imposée »<sup>105</sup>. La démarche de co-production est donc essentiellement appelée par les collectivités territoriales et la mise en œuvre concrète de l'action publique, une fois les appels à la solidarité dépassés, en soulignant avant tout les difficultés opérationnelles.

- 119 Ces difficultés sont d'abord manifestes relativement au registre des idées. D'après les propres termes du Préfet coordinateur national pour l'accueil des réfugiés, ce dernier est en effet en charge de la « construction du modèle français d'accueil et d'intégration des réfugiés »<sup>106</sup>. Plutôt qu'une ligne politique ou un programme d'action, ce sont ici des valeurs qui sont à interroger en même temps que la place jouée par les collectivités territoriales dans leur mobilisation et leur diffusion. Sur ce point, les élus locaux mobilisent plutôt à l'origine les mêmes registres discursifs que l'État et reprennent par exemple de nombreux poncifs lorsqu'ils expriment leurs craintes au ministère de l'Intérieur. Les questions des inégalités entre territoires, des difficultés socio-économiques de ces derniers, de la nécessaire application du droit envers les personnes en situation irrégulière ainsi que de « l'acceptabilité pour les Français<sup>107</sup> » sont ainsi soulevées par l'ensemble des acteurs. Néanmoins, le soutien et le développement d'actions en lien avec les associations depuis plus d'une année démontrent sur le territoire grenoblois la possibilité de la promotion d'une vision propre et d'une appréhension locale de la thématique de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'appui de la ville et de la métropole aux premiers États généraux des migrations tenus le 3 décembre 2016 à la Maison de la Culture de Grenoble, dont l'objectif était de permettre à des publics diversifiés d'approcher autrement les questions des migrations, laisse entrevoir ce mouvement.
- 120 Au-delà de ce registre des idées, le passage à une logique de co-production supposerait surtout une véritable considération des initiatives des collectivités territoriales, plutôt qu'un appui stratégique sur leur capacité de mobilisation permettant de dynamiser les dispositifs étatiques. Alors que quelques commentaires laissent déjà entrevoir le positionnement étatique - la diversité des actions portées par les collectivités étant ainsi par exemple qualifiée de « sympathique variété<sup>108</sup> » -, la prise en charge concrète de l'hébergement des demandeurs d'asile sur le territoire Grenoblois montre aisément les difficultés d'une telle entreprise de coproduction. Claude Coutaz déclare en ce sens au début de l'année 2016 : « C'est lamentable ! Le coordinateur de la préfecture ne fait pas son job. »<sup>109</sup>. Quelques mois après, l'ouverture des Centres d'Accueil et d'Orientation dans l'agglomération permet aussi de mesurer les limites de la coproduction étatique/locale. La logique est en effet ici toujours de rechercher de la part des élus locaux, autant que faire se peut, l'appui au dispositif plutôt que sa coproduction. Yves Dareau, secrétaire général adjoint de la préfecture de l'Isère déclare en ce sens qu'il faut pour la préfecture s'assurer « de ne pas avoir de désaccord manifeste des élus locaux<sup>110</sup> » et qu'une fois que l'idée d'une installation dans un bâtiment est évoquée, il est mis en place des « concertations pour aplanir »<sup>111</sup>. L'appel du maire de Saint-Martin-d'Hères, sur le territoire duquel a été installé un CAO est à ce titre éloquent<sup>112</sup> en ce qu'il demande une répartition plus équilibrée des personnes accueillies sur le département de l'Isère et mobilise de nouveau les discours sur le drame humanitaire, l'urgence, le caractère temporaire de la situation et l'absence d'impact sur les finances de la collectivité.
- 121 Finalement, la coproduction a plutôt prise à l'échelle locale, échelle à laquelle de nouveaux modes de gouvernance prennent forme dans un second temps. Précisément, l'exemple de la ville de Grenoble, ville solidaire, permet d'identifier trois grands pôles

suggérant de nouvelles logiques partenariales et manières de faire, reflétant autant une évolution de l'action publique à l'échelle locale que ses limites.

- 122 La volonté d'implication solidaire de la ville de Grenoble en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés se traduit tout d'abord par une coopération entre les élus dans le cadre du soutien par la collectivité à l'exercice d'une compétence étatique. En ce sens, la mise en œuvre d'une « Plateforme Migrants » a été le premier et principal dispositif mis en place par la ville, qui a invité la métropole à rejoindre cette initiative à la suite de la publication de leur communiqué de presse. Ce dispositif, reconduit en 2016 et 2017, a permis d'accueillir plus de 400 propositions très diverses telles que des propositions d'apprentissage du français, de dons de vêtements ou en espèces, d'accompagnement juridique ou administratif, mais aussi 40 propositions d'hébergements solidaires effectifs. Relativement à la coordination entre les élus que ce dispositif impulse, celle-ci se traduit essentiellement par des orientations budgétaires et une démarche de mutualisation. Ainsi, en même temps que l'adaptation des missions de certains agents de la ville, un temps de travail d'un agent de la métropole a été affecté au traitement des premiers appels. Au-delà, la ville comme la métropole subventionnent aussi différentes manifestations.
- 123 Surtout, cet engagement solidaire des collectivités territoriales est l'occasion d'une coopération entre élus locaux sur l'ensemble du territoire national ainsi qu'avec leurs homologues européens. Des échanges d'expérience ont ainsi été initiés par la ville de Grenoble avec des villes françaises comme Grande-Synthe ou encore des villes allemandes comme Sarrebruck. Néanmoins, cette démarche d'échanges a été spontanée et la constitution du réseau « Villes solidaires », au-delà de la manifestation de volontés, ne s'est pas concrètement traduite par une mise en relation construite et récurrente des différentes collectivités l'ayant rejoint. Les pratiques de prise en charge de l'accueil sur le territoire restent par conséquent très diversifiées si on excepte leur inscription dans le cadre des dispositifs étatiques existants. En outre, les bonnes pratiques locales comme les expérimentations pouvant se dérouler à cette échelle ne sont ni capitalisées dans le cadre du pilotage national, ni mobilisées dans le cadre d'une démarche réflexive alors que les collectivités disposent d'une force d'adaptation sans commune mesure avec les échelles nationales et internationales.
- 124 Au-delà d'initiatives isolées d'échanges entre élus, il faut cependant souligner que le dynamisme de certaines collectivités a amené à la constitution de véritables réseaux de villes engagées en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ainsi, à l'initiative de la ville de Strasbourg - sous l'impulsion de Madame Rafik-Elmrini, adjointe au maire en charge des relations européennes, internationales et des droits de l'homme -, et des villes italiennes de Catane et Rovereto, le réseau national des villes solidaires a été étendu à l'échelle européenne avec la constitution d'un « Réseau européen des villes solidaires »<sup>113</sup>. Recevant le soutien de plusieurs acteurs représentant eux-mêmes plusieurs dizaines de milliers de collectivités, dont le Congrès des pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe<sup>114</sup>, la mise en place de ce réseau concrétise une réelle dynamique de coopération, d'échanges et de partage entre élus, tant par la mobilisation qu'il engendre à l'échelle européenne face à des institutions en crise, que par les innovations concrètes et s'appuyant sur une gouvernance multi-acteurs qu'il permet de mettre en évidence et d'analyser. En ce sens, à la suite d'une année de travail, la constitution de ce Réseau a permis la production d'un *vade-mecum* sur l'accueil et l'intégration des réfugiés dans les villes européennes intitulé « Accueillir les réfugiés avec dignité »<sup>115</sup>. Concernant

l'hébergement particulièrement, identifié dans ce *vade-mecum* comme « le principal défi pour les villes européennes<sup>116</sup> », le partage d'expériences permet de montrer la grande inventivité dont font preuve les collectivités, notamment à travers le focus réalisé sur les actions menées à Dresde, où des hébergements sont répartis à travers toute la ville et à Trieste, qui mobilise un réseau d'organisations bénévoles.

- 125 La prise en charge de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés à l'échelle locale est ainsi l'opportunité d'une coopération entre élus nationaux et européens, reposant sur leur propre dynamique et permettant l'accompagnement d'élus susceptibles de se heurter « à l'opposition de leur gouvernement »<sup>117</sup>. Les élus trouvent ainsi dans ces échanges autant un soutien à leur engagement solidaire, qu'une ressource riche quant aux différentes actions concrètes qu'ils sont susceptibles de pouvoir initier ou transformer. Ainsi que le démontre le *vade-mecum* élaboré par le réseau européen des villes solidaires, ces partages d'expériences entre collectivités permettent aussi d'initier, par la constitution d'un savoir et le choix d'une communication qui leur appartiennent, une inflexion quant aux discours portés et pilotés par les institutions nationales et européennes. Cependant, malgré la richesse de cette initiative, celle-ci reste assez isolée et dans ce domaine, « l'improvisation fait malheureusement souvent office de mode opératoire »<sup>118</sup>.
- 126 Ensuite, l'inscription de la ville de Grenoble dans la démarche de ville solidaire a amené une réflexion sur l'organisation de la gouvernance en interne de la collectivité. Cette dernière n'étant pas directement compétente, toute action suppose en effet en amont une réflexion sur les services à mobiliser pour pouvoir organiser une réponse concrète de la collectivité. À Grenoble, cette action a été principalement pilotée et mise en œuvre par les services des relations internationales. La « Plateforme migrants » est ainsi située à la Maison de l'International et cette action solidaire s'est traduite par le biais de la politique d'action extérieure menée par la ville. Autant les services des relations internationales que cette politique publique locale parfois marginalisée ou malmenée par certains élus et dans certaines collectivités, se sont ainsi affirmés par le biais de ce dispositif en raison des spécificités mêmes qui fondent leur singularité. Face à la question de savoir si et comment les collectivités territoriales peuvent s'impliquer dans une crise humanitaire, l'évolution du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales les amène presque naturellement à pouvoir occuper cet espace, surtout dans le cadre proposé par la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale<sup>119</sup>. Très concrètement, plusieurs facteurs intrinsèques à ces services et à la politique menée permettent une gouvernance interne renouvelée autour d'eux : un positionnement par nature entre le global et le local, une appréhension fine des relations internationales, leurs modalités propres d'action veillant à mobiliser les acteurs associatifs et à développer une véritable synergie entre acteurs publics et privés dans la mise en œuvre des programmes, ainsi que les partenariats développés avec d'autres collectivités européennes et internationales, dont certaines sont aussi collectivités d'accueil et/ou de départ de personnes à la recherche de l'asile en France.
- 127 Cet appui sur ces services traduit par conséquent clairement le processus d'internationalisation des territoires à l'œuvre. Il permet par ailleurs de mettre en évidence un besoin de transversalité entre les secteurs de politiques publiques à l'échelle locale. Plutôt qu'un cloisonnement, l'intervention des services des relations internationales est ainsi susceptible d'initier cette transversalité en raison de son objet et

étant donné le caractère pluri-sectoriel des causes et conséquences de la prise en charge des demandeurs d'asile et réfugiés sur le territoire. Par rapport à l'hébergement, cette transversalité, particulièrement délicate à mettre en œuvre, s'affiche pourtant comme indispensable en raison de la concurrence entre secteurs de politiques publiques se faisant jour, que ce soit par rapport à l'hébergement d'urgence ou bien à la politique de la ville quand il s'agit de mettre à disposition des logements tout en considérant les logiques de réhabilitation de certaines zones et de mixité sociale.

- 128 Néanmoins, plutôt que dirigée vers la collectivité en interne, l'action principale des services est aujourd'hui concentrée sur l'accompagnement des initiatives de sensibilisation du grand public et sur la coordination de l'action de solidarité avec les associations grenobloises. C'est dans la relation envers ces dernières que peut être identifié un troisième grand pôle suggérant de nouvelles logiques partenariales et manières de faire à l'échelle locale.
- 129 Dans une démarche assez classique pour les services des relations internationales, les dynamiques d'accueil mises en place à Grenoble ont donc, enfin, contribué à accroître la collaboration avec les associations. Engagées de longue date dans une démarche de solidarité, plusieurs dizaines d'associations se sont en effet associées à celle de « Ville solidaire ». La « Plateforme migrants » fonctionne ainsi concrètement sur la base d'une centralisation des propositions par les institutions locales, avant une redirection vers les différentes associations en fonction de leurs champs d'action. La conjonction d'actions en faveur de la protection des droits de l'homme et d'un pilotage par les services des relations internationales coutumiers de ces modalités d'action, ont amené sur Grenoble la mise en place d'une coopération forte et pérenne entre les acteurs publics et associatifs. Les acteurs locaux trouvent ainsi dans les associations des interlocuteurs compétents qu'ils n'hésitent pas à mobiliser pour définir leurs lignes d'action et aux manifestations desquels ils s'associent, notamment par l'attribution de subventions, la mise à disposition de salles et une participation aux débats.
- 130 Organisées en collectifs facilitant cette collaboration, des tensions sont cependant palpables au niveau de la ville entre certaines associations. Sur ce point, l'une des difficultés majeures dans cette logique de gouvernance est celle du choix de positionnement des associations par rapport à la collectivité territoriale, comme par rapport à l'État. Ces dernières sont en effet partagées entre la volonté d'agir et d'accompagner les décisions publiques, le besoin de financements, celui de conserver une relative indépendance par rapport aux collectivités territoriales, ainsi que de ne pas se substituer à l'État.
- 131 De ce fait, si l'accueil mobilise plusieurs échelles d'action, les collectivités en sont des actrices incontournables de par leur positionnement à l'interface entre le public, le collectif *via* les associations et groupements de citoyens et les réfugiés en tant qu'acteurs. Les collectivités sont ainsi directement mobilisées dans l'organisation publique par rapport à une compétence régaliennne et participent à un renouvellement de la gouvernance territoriale par le rôle nouveau de médiation et de mise en relation qu'elles peuvent proposer dans le cadre de l'hébergement des demandeurs d'asile.
- 132 Par ailleurs, la même émotion qui a mobilisé les acteurs locaux a aussi entraîné la réaction spontanée des citoyens. Mais l'articulation à ce nouveau niveau de l'action n'est pas sans soulever des enjeux politiques.

## B- Des initiatives citoyennes spontanées réinvesties par l'Etat

- 133 Comme exposé dans la première partie, les défaillances du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile sont antérieures à 2015, et les événements dramatiques sur-médiatisés à partir de cette année-là les ont rendues visibles. Ainsi, l'émotion que suscitent les médias en racontant les naufrages et les cheminements périlleux des réfugiés à travers l'Europe se trouve exacerbée par la découverte des manquements et du sous-dimensionnement des dispositifs d'hébergement. Dès le printemps 2015, et avec plus d'acuité à la rentrée de septembre, les initiatives de la société civile pour créer de la capacité d'hébergement se multiplient et proviennent tant d'associations que d'individus qui parviennent à fédérer autour d'eux.
- 134 La mise en perspective de ces actions dans la région de Grenoble avec des programmes de plus grande ampleur au niveau national permet alors leur analyse et la compréhension de leurs effets, voulus ou non, ainsi que des enjeux politiques qu'elles soulèvent. En ce sens, alors que des dynamiques collectives se construisent en réponse au sentiment prégnant d'inaction institutionnelle (1), l'Etat tente de mettre à profit ces dynamiques (2).

### 1- La construction de dynamiques collectives en réponse au sentiment prégnant d'inaction institutionnelle

- 135 Chronologiquement et parce qu'il est plus difficile d'apercevoir les initiatives individuelles quand elles ne prennent pas une ampleur propre à être relayées, on observe que très tôt, des grandes associations confessionnelles se mobilisent et organisent de l'hébergement, pour un public qui, à ce moment-là, n'est pas encore clairement identifié ; il s'agit de réfugiés, statutaires ou pas. Ce n'est que plus tard, et en s'institutionnalisant, que le public destinataire se précise. Le cas de la Fédération d'entraide protestante (FEP) illustre cette tendance. Associée à la Fédération protestante de France et à la fondation du protestantisme, ce comité des appels d'urgence du protestantisme lance, dès septembre 2014, un appel auprès des protestants à la solidarité avec les populations de Syrie et d'Irak. Concrètement, ils appellent au don et à la prière, ainsi qu'à l'accueil des réfugiés en France. La FEP est chargée de recueillir les propositions d'hébergement.
- 136 Les bénéficiaires désignés sont les demandeurs d'asile, en donnant la priorité aux situations de plus grande vulnérabilité, c'est-à-dire nécessitant des soins médicaux et les minorités persécutées. Le lien avec le gouvernement est envisagé dès le début et, en décembre 2014, la FEP transmet au ministère de l'Intérieur une liste de 92 places d'hébergement dans les communautés protestantes de France. Mais la lenteur administrative, les besoins de coordination entre le ministère, les services de l'asile et les consulats en Irak ne permettent pas d'accueillir. C'est pourquoi en février 2015, la FEP obtient de gérer directement les dossiers avec les consulats de Erbil, Mossoul et Bagdad. Le bilan de cette première phase du programme (mi-2016) rend compte, pour l'action en France, d'une offre de plus de 500 places de logements gratuits et de l'accueil de plus de 250 réfugiés.
- 137 Du côté des initiatives individuelles, les mobilisations ont rapidement donné lieu à des collectifs agissant en réseaux, qui se rapprochent systématiquement, et naturellement, d'une association investie dans le suivi juridique et social des demandeurs d'asile. Ces connexions s'expliquent par le besoin de compétences en matière de procédure que les

collectifs n'ont pas toujours et par un second besoin, celui de la mise en contact avec les bénéficiaires des places d'hébergement ainsi créées. Il s'agit de faire se rencontrer une offre et une demande. L'association Accueil Demandeurs d'Asile (ADA) située à Grenoble et investie dans le suivi juridique des demandeurs d'asile depuis 1986, s'est ainsi vue sollicitée à partir de septembre 2015 par plusieurs collectifs dans le département de l'Isère.

- 138 Selon plusieurs témoignages, il s'agit au départ d'une réaction émotionnelle, spontanée, née d'une situation ressentie comme révoltante (violente, ou injuste) et d'un « ras le bol » de ne pas agir<sup>120</sup>. C'est donc à un besoin d'action que répondent ces initiatives, suite au constat fait par les personnes engagées, qu'à l'échelle individuelle, et compte-tenu de leur situation matérielle, l'hébergement peut être envisagé. Suite à ce premier constat, les premières personnes à l'initiative partagent leur réaction et leur envie pour rechercher dans leur entourage, personnel ou non, un effet d'entraînement pour créer une dynamique de groupe. C'est en soumettant l'idée à des amis ou dans les lieux habituels de leur sociabilité qu'elles se renforcent, non seulement en rencontrant des envies communes mais aussi de l'opposition qui permet de consolider ses arguments. Dans un second temps, une démarche publique est entreprise, par des réunions permettant un partage plus large. L'action collective proposée consiste à offrir un hébergement chez soi, sur une durée limitée et en relais avec les autres membres du réseau, sur le principe d'un roulement. Il est intéressant de noter, et pour illustrer que la médiatisation a attiré l'attention sur des phénomènes antérieurs, que les représentations qu'ont les citoyens des nationalités des réfugiés ne correspondaient pas aux nationalités présentes sur le territoire. Ainsi, du fait de la médiatisation, les collectifs pensaient héberger principalement des Syriens, alors qu'à Grenoble par exemple, les besoins concernaient des nationalités de l'Afrique sub-saharienne, d'Afghanistan, des Balkans et du Caucase.
- 139 Ainsi l'ADA a pu, sur toute la période de septembre 2015 à décembre 2016, compter une douzaine de réseaux d'hébergement roulant dans le département de l'Isère. Cet hébergement roulant n'est néanmoins pas la seule proposition mise en œuvre par les initiatives citoyennes. Dans certains cas, à l'initiative des citoyens ou des élus municipaux, ou les deux ensemble, ce sont des logements municipaux (appartements, gîtes communaux) qui ont été mis à la disposition des demandeurs d'asile, dans des conditions financières et temporelles différentes.
- 140 Entre novembre 2015 et avril 2016, les collectifs citoyens associés à l'ADA ont accueilli et hébergé 30 demandeurs d'asile, sur un total de 177 personnes qui se sont présentées auprès de l'équipe Hébergement de l'association qui organise le lien entre eux et les collectifs, informe sur les conditions de l'hébergement et en retour assure le suivi des demandeurs hébergés. Sociologiquement, les 30 personnes hébergées sur cette période comptaient 13 hommes isolés, 4 femmes isolées et 13 personnes au sein de deux familles. Cette mobilisation a correspondu à l'époque à 1195 nuitées. Début janvier 2017, on compte entre 30 et 40 de personnes hébergées dans les collectifs.

## 2- Les tentatives de mises à profit des dynamiques citoyennes par l'État

- 141 Les paroles de M. Kléber Arhoul, Préfet coordinateur national chargé de l'accueil des migrants, sont représentatives d'un certain esprit qui préside aux décisions des responsables politiques :

- 142 « Le terme d'élan citoyen, que vous avez employé, me semble enfin essentiel. Notre réponse institutionnelle ne sera pas complète si nous n'entendons pas cette générosité, mais nous devons l'inscrire dans la gestion de l'urgence et inscrire cette urgence dans le respect du droit<sup>121</sup> ».
- 143 Cet esprit n'est toutefois pas sans contradiction. Un appel à projets du ministère du Logement, publié début août 2016, donne une bonne idée de l'opportunité qu'ont pu voir les institutions gouvernementales dans les initiatives de la société civile.
- 144 En introduction du dossier de presse « Favoriser l'hébergement citoyen des réfugiés chez les particuliers<sup>122</sup> », le ministère du Logement se dit « aux côtés de la France bienveillante<sup>123</sup> », renvoyant ici aux mobilisations citoyennes qui ont créé de l'hébergement, évoque la « crise migratoire<sup>124</sup> » et présente sa démarche comme une « recherche de refuge en France »<sup>125</sup>.
- 145 Le même programme présenté par la Fédération d'entraide protestante (FEP) nous apprend qu'il s'agit pour eux de la seconde phase, débutée en septembre 2016, de leur programme d'hébergement des réfugiés, rendue possible sur la base du dialogue construit avec les institutions lors de la première phase. Dès lors, le cadre évolue un peu : il s'agit désormais d'accueillir pour hébergement les « ré-installés », c'est-à-dire les personnes ayant reçu une protection du Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR).
- 146 Pour le ministère du Logement, il s'agit de soutenir financièrement la mobilisation de la société civile pour permettre, à titre expérimental, l'accueil chez des particuliers de 1 360 réfugiés sur une période de deux ans. Il ne s'agit pas d'un logement pérenne, mais d'une solution temporaire pour permettre aux réfugiés de disposer du temps nécessaire pour développer leur projet d'accès au logement et à l'emploi, tout en commençant leur intégration dans la société française. Les réfugiés seront accueillis pour une durée pouvant aller de trois mois à un an. L'hébergement citoyen semble présenter les avantages de l'insertion, et à plusieurs reprises le document<sup>126</sup> précise : « mettre l'hébergement citoyen au service de l'insertion » ; « appuyer les réfugiés dans la réussite de leur parcours d'intégration » ; « hôtes qui joueront le rôle de facilitateur et d'accélérateur du processus ». Ce mode d'hébergement semblerait donc réussir là où l'État semble avouer qu'il échoue : « l'hébergement citoyen se veut un tremplin pour permettre au réfugié d'accéder à un logement pérenne et autonome ». Sur ces points, on ne peut que noter que la FEP communique au diapason avec l'État : sur la base de leur première expérience, ils observent que l'accueil en famille favorise et augmente les opportunités de trouver un emploi.
- 147 Concrètement, le ministère du Logement a sélectionné 11 associations au niveau national, dans le but d'héberger 1 360 réfugiés statutaires chez des particuliers, sur des périodes de trois mois à un an. Les associations sont chargées d'identifier les familles volontaires et les réfugiés, et de faire coïncider l'offre et la demande. Au-delà, elles sont aussi chargées de l'accompagnement dans les démarches administratives, l'apprentissage du français et l'insertion. Pour cela, elles reçoivent 1 500 € par an et par personne accompagnée. Parmi les associations sélectionnées par l'appel à projets se trouvent le Samu social de Paris (336 personnes accueillies), Singa-groupe SOS (400 personnes accueillies), la Fédération de l'entraide protestante (200 personnes accueillies) et de plus petites structures locales.
- 148 De son côté, le ministère de l'Intérieur communique et publie un livret à destination des mairies qui souhaitent « participer à l'effort de solidarité », le « Kit-Maires »<sup>127</sup>. Ce livret, dont les implications en matière de gouvernance et de répartition de compétences ont été

étudiées plus haut, reconnaît utile et salue les mairies volontaires pour mettre à disposition des bâtiments et des logements pérennes, tout en expliquant comment est opérationnalisé l'hébergement des demandeurs d'asile, donnant des conseils aux familles souhaitant accueillir chez elles, et rappelant qu'il s'agit d'une compétence de l'État. Enfin, on perçoit les risques qu'ils anticipent en recommandant aux particuliers de s'orienter vers une association locale, investie dans l'accompagnement des demandeurs d'asile : « L'hébergement direct par des particuliers, sans médiation associative, ne peut intervenir que de façon complémentaire et ponctuelle »<sup>128</sup>. L'intermédiation des associations - gestionnaires ou accompagnatrices dans le suivi juridique - est fortement affirmée. On comprend ainsi que l'État souhaite contrôler les associations pour en limiter une potentielle portée militante qui contredirait ses orientations, notamment concernant les déboutés et les Dublinés. Cette volonté d'encadrement prend la forme par exemple d'appels à projets. Dans ce même objectif, l'interlocuteur des mairies est bien le préfet de département.

- 149 La lumière faite sur les stratégies à l'œuvre montre donc la multitude des acteurs engagés dans l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Pourtant, comment comprendre la stratégie qui consiste à mettre à profit des initiatives citoyennes dans le contexte décrit en fin de première partie et autour du fantasme de « l'appel d'air » ? Ne faut-il pas y voir une contradiction ? Les propos du secrétaire général adjoint au préfet de l'Isère<sup>129</sup> l'expriment clairement : la préfecture reconnaît avoir une faible visibilité sur les réseaux citoyens et s'en méfier. Outre la crainte qu'ils perturbent les dispositifs existants, le risque pointé est également qu'ils laissent croire aux gens qu'ils peuvent venir en France, qu'ils seront logés et pourront s'intégrer... nous sommes donc bien à nouveau face au fantasme de « l'appel d'air ». Comment comprendre qu'il ne faudrait pas « laisser croire que les demandeurs d'asile seront hébergés » ? Faudrait-il ne pas les héberger pour les décourager ? Au-delà de cet enjeu déjà étudié, plusieurs enjeux politiques émergent en effet d'une telle situation.
- 150 Une première série d'enjeux tient au contexte de l'urgence. Comme expliqué en introduction, l'urgence est produite par la crise que traverse l'administration de l'asile, et à l'intérieur de celle-ci, par la crise de l'hébergement. La perception d'une crise appelle, par définition, à l'invention de nouveaux dispositifs, or les périodes de crise sont plus propices à faire accepter des solutions qui n'auraient pas été acceptables en temps normal. L'exemple de la destruction du bidonville de Calais ordonnée début octobre 2016 est à cet égard éloquent. L'opération a été menée en toute urgence et dans une grande impréparation alors que ces camps existaient depuis des années<sup>130</sup> et qu'ils abritaient dans des conditions de grande précarité des réfugiés. D'où est venue l'urgence de mener, ainsi, tambour battant les évacuations ? Pourtant, l'urgence énoncée a rendu possible pour l'État de mobiliser ses institutions à travers le territoire pour créer de la capacité d'hébergement nécessaire, en chiffrant le nombre de places exigées.
- 151 En invoquant l'urgence, et parce que le nombre de places à créer était impressionnant (9 000 places dans le cas des évacuations de Calais), le recours à des acteurs et des solutions inhabituelles, voire inédites, était ainsi justifié. À côté des acteurs déjà habituels que sont les associations conventionnées et les opérateurs de l'hébergement, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 12 septembre 2015, sur l'« organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés<sup>131</sup> », énonce les « collectivités territoriales, organismes publics et privés<sup>132</sup> » et la « société civile<sup>133</sup> », c'est-à-dire les nouveaux acteurs qui « pourront utilement contribuer à répondre aux besoins nouveaux créés par

cette situation inédite »<sup>134</sup>. Le ministre de l'Intérieur souligne encore qu'« il convient désormais d'entretenir et de mettre à profit le mouvement de mobilisation constaté ces derniers jours pour mettre la France en capacité d'accueillir 30 000 personnes en deux ans »<sup>135</sup>. Les préfetures se voient ainsi chargées de structurer les initiatives locales, de s'assurer qu'elles s'inscrivent dans le cadre des mécanismes existants, de coordonner l'offre, de s'assurer de la parfaite fluidité des dispositifs, de créer de l'hébergement pour les demandeurs d'asile et du logement pour les réfugiés.

- 152 L'augmentation dans l'urgence de la capacité d'hébergement se situe à une nouvelle échelle, celle du territoire tout entier, et est rendue possible par l'hébergement directif, nouveauté de la réforme de l'asile de 2015. Or l'urgence apparaît bien peu compatible avec les exigences de l'accueil des demandeurs d'asile qui implique un travail dans la durée en matière de suivi, et le respect des droits inhérents au statut de demandeur d'asile. Une logique de tri s'est imposée, comme nous l'avons démontré plus haut, qui questionne l'accès au droit, voire des situations de non-recours au droit.
- 153 Avec l'urgence se pose par ailleurs, et de manière évidente, la question de la durée : « offrir des solutions temporaires d'hébergement aux réfugiés du Moyen-Orient »<sup>136</sup>. Pourtant, quelles nouvelles perspectives pour des hébergements pérennes entrevoit-on, sachant que les dispositifs d'hébergement de l'État sont saturés et que les nouvelles places ne se débloquent pas ? Ainsi, des dispositifs temporaires sont créés sans que les structures qui devraient prendre le relais n'existent. L'expérimentation du ministère du Logement durera deux ans, mais, dans l'intervalle, les logements programmés pour les réfugiés statutaires sont, on le sait déjà, insuffisants et temporaires. Elle se présente comme une « opportunité pour les réfugiés qui ne peuvent pas avoir accès à un hébergement pérenne » : il s'agit donc de remplacer l'hébergement pérenne manquant par une mise à l'abri chez des particuliers. Il en est de même pour les collectifs citoyens d'hébergement ; on a vu combien les représentants de l'État et des collectivités territoriales énoncent leur crainte face à ces solutions. Pourtant, leur utilité est reconnue, et dans une stratégie utilitariste, ils sont encouragés. Mais le défi de la durée est énorme pour ces réseaux : quand les relais de la prise en charge par l'État ne fonctionnent plus, les collectifs s'essoufflent. Ces mises à l'abri, si elles relèvent bien davantage d'un véritable accueil, n'en restent pas moins des initiatives nées dans l'émotion suscitée par la perception d'une crise et ne pourront peut-être pas passer l'épreuve du long terme.
- 154 Cette mise à profit par l'État de certaines initiatives s'opère dans une grande contradiction avec un discours omniprésent, depuis plusieurs années, sur les risques de créer un « appel d'air » et d'encourager une demande d'asile plus importante en France. Faut-il voir de l'incohérence entre les différentes institutions de l'État (ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, préfetures, notamment) ? En réalité, l'État ne cherche pas à généraliser et chacun des dispositifs créés dans l'urgence ne s'adresse qu'à une catégorie de demandeurs d'asile ou de réfugiés, pour en limiter la portée. Cette catégorisation dénote une logique de régulation présente et dénoncée depuis plusieurs années, résultat d'une confusion entre un traitement de l'asile dans un esprit de protection et la gestion des flux migratoires. L'expérimentation du ministère du Logement, par exemple, s'adresse uniquement aux réfugiés statutaires. Le fait que des solutions inventées dans un contexte de crise à destination des demandeurs d'asile soient réinterprétées par les institutions pour un autre public bénéficiaire est révélateur du risque perçu par l'État de se faire dépasser par l'offre citoyenne s'il ne contrôle pas les bénéficiaires de cette offre. En reprenant l'idée - de l'hébergement chez les particuliers -

et en la réservant aux réfugiés statutaires, l'État s'assure de ne pas décevoir ses citoyens mobilisés et de ne pas les laisser héberger des exilés non demandeurs d'asile. Les récentes condamnations pour hébergement ou transports de personnes étrangères dans des situations administratives diverses seraient alors à mettre en perspective des programmes d'hébergement citoyen institutionnalisés. Néanmoins, les institutions étatiques ne cherchent pas à systématiser l'hébergement citoyen ni à encourager les villes à héberger des demandeurs d'asile et des réfugiés par crainte, d'une part, de perdre leurs prérogatives et, d'autre part, de ne plus en contrôler l'ampleur et en donner une image idéalisée et par conséquent attirante.

- 155 Pour conclure, l'expérience locale démontre que les forces politiques, favorables à la défense du droit d'asile et plus ouvertes sur les questions migratoires, restent largement en retrait dans le débat public et expriment de l'inquiétude quant à l'acceptabilité de la politique d'accueil, tant par les collectivités territoriales que par les populations<sup>137</sup>. Dans un autre contexte - mais de la même manière - lors des discussions autour de la réforme de l'asile déjà, les députés se montraient extrêmement prudents pour soutenir certaines propositions d'amendements des associations de défense des droits des étrangers. Chaque fois, les réticences des responsables politiques sont expliquées par le doute que de telles positions soient partagées par l'opinion publique. Jean-Marie Bockel, le rappelait encore lors de la table ronde sénatoriale d'octobre 2015 par ces termes : « encore aujourd'hui, de nombreuses Unes de journaux affichent les peurs de nos concitoyens, qui sont partagés entre la solidarité et la crainte »<sup>138</sup>. Face à la peur fantasmée, la défense des droits et les acteurs responsables de cette défense reculent ainsi de manière particulièrement inquiétante, alors qu'il faut pourtant relever que partout où des élus se sont engagés dans l'accueil et l'hébergement de demandeurs d'asile, ils ont été suivis par leurs concitoyens<sup>139</sup>.
- 156 Enfin, la situation des personnes sous convocation « Dublin » est l'exemple même du dévoiement de la politique d'asile. Comme cela a été souligné, les « Dublinés » sont les seuls, désormais, exclus des CADA. Les stratégies de dissuasion à leur rencontre vont au-delà du simple refus d'accès à un hébergement : ils sont, depuis septembre 2016, quasi-systématiquement assignés à résidence après avoir reçu un arrêté de transfert vers l'État que la France juge responsable de leur demande d'asile. Ainsi, lorsque Manuel Valls indiquait le 16 décembre 2015 que « l'urgence c'est d'organiser l'accueil des réfugiés en Europe » et que « tout ce que nous faisons n'aura de sens que si l'Europe parvient à trouver et à mettre en œuvre des solutions efficaces et durables »<sup>140</sup>, il était difficile de penser que cette solution puisse être la mise en œuvre systématique des transferts dans le cadre des procédures Dublin, non seulement parce qu'elle est inefficace mais également parce qu'elle est injuste.
- 157 Il faut relever que les statistiques de 2015 du ministère de l'Intérieur montrent que seules 525 personnes ont été transférées sur près de 12 000 saisines par la France d'un autre État européen responsable de la demande d'asile. Le ministre de l'Intérieur a alors demandé au préfet d'appliquer la procédure de façon plus efficace par une instruction du 19 juillet 2016<sup>141</sup>. L'instruction n'ayant pas été publiée sur le site dédié du Premier Ministre, le juge des référés du Conseil d'État suite à un recours de La Cimade a estimé qu'elle était inapplicable<sup>142</sup>. Cependant, si elle l'est au regard du droit, dans les faits, il en est tout autrement puisqu'elle est appliquée dans l'ensemble des préfectures et s'est traduite, notamment en Isère, par une très nette augmentation du nombre de procédures Dublin, de décisions de transfert et de décisions d'assignation à résidence ; le paradoxe étant que

ces personnes sont assignées à résidence, sans avoir à proprement parler de résidence en l'absence d'hébergement.

- 158 Ainsi, dans le cadre d'analyse proposé, les assignations à résidence revêtent un caractère exemplaire en ce qu'un double objectif est poursuivi par leur biais : mettre effectivement en action les transferts vers les autres États européens responsables de la demande d'asile et dissuader les demandeurs d'asile. Si les personnes s'abstiennent d'aller signer à l'hôtel de police où elles sont assignées, elles risquent en effet d'être déclarées « en fuite », ce qui permet à l'OFII de retirer le bénéfice de l'allocation demandeurs d'asile et, le cas échéant, de l'hébergement.
- 159 La procédure Dublin est, en outre, particulièrement injuste puisqu'elle fait peser la responsabilité de l'accueil sur les pays aux frontières de l'Union Européenne. Il s'agit donc d'une politique qui est l'exacte opposée de la solidarité voulue par le gouvernement de la part de l'Europe. Les mécanismes de relocalisation instaurés par la décision du Conseil de l'Europe 2015/1523 du 14 septembre 2015 sont d'ailleurs la mesure d'urgence venant contredire les principes du règlement Dublin puisqu'ils supposent de renvoyer des personnes d'Italie et de Grèce vers d'autres États européens, tout en permettant aux États de choisir les réfugiés dans les hotspots. Une politique de tri est donc bel et bien ici encore à l'œuvre. L'intitulé du communiqué du gouvernement du 16 septembre 2015<sup>143</sup> est à ce titre révélateur : « Réfugiés : Nous devons agir en suivant des principes : humanité, solidarité, mais aussi sérieux et maîtrise ». Le contrôle et la maîtrise des flux prennent donc souvent le pas dans la politique d'asile sur le besoin de protection et la solidarité.

---

## NOTES

1. Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001.
2. Voir notamment BLANCHARD Emmanuel, RODIER Claire, « "Crise migratoire " : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 4/2016, n° 111, p. 3-6.
3. *Ibid.*, p. 5.
4. Par exemple le déplacement des habitants du bidonville de Calais, après sa destruction début octobre 2016.
5. Conseil d'État, ordonnance de référé n°325884, 23 mars 2009.
6. Communiqué du gouvernement, ' « Réfugiés : 'Nous devons agir en suivant des principes : humanité, solidarité, mais aussi sérieux et maîtrise' », 16 septembre 2015, en ligne sur le site du gouvernement.
7. *Ibid.*
8. Communiqué du gouvernement « Faire progresser l'égalité des droits, le droit des étrangers et la réforme de l'asile », 9 décembre 2016 en ligne sur le site du gouvernement.
9. Communiqué du gouvernement « Plan d'action pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires », 12 juillet 2017, en ligne sur le site du gouvernement.
10. *Ibid.*
11. *Etude d'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, référence NOR : INTX1412525L/Bleue-1, étude, Paris, 22 juillet 2014, p. 43.

12. COUR DES COMPTES, *Relevés d'observations provisoires. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, Paris, février 2015, p. 45.
13. COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE (CFDA), *Droit d'asile en France : conditions d'accueil - état des lieux 2012*, février 2013, 129 p. ; LETARD Valérie, TOURAINE Jean Louis, *La réforme de l'asile, rapport remis au Ministre de l'Intérieur*, Paris, 28 novembre 2013, 394 p. ; IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, Paris, avril 2013, 230 p. ; COUR DES COMPTES, *Référé sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, Paris, 30 juillet 2015, 10 p.
14. IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, Paris, avril 2013, 230 p.
15. Les dispositifs dédiés sont les dispositifs réservés aux demandeurs d'asile : les CADA, les HUDA et les ATSA.
16. IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, Paris, avril 2013, p. 3.
17. [http://www.ofii.fr/tests\\_197/rapport\\_d\\_activite\\_de\\_l\\_ofii\\_2015\\_1315.html?preview=oui](http://www.ofii.fr/tests_197/rapport_d_activite_de_l_ofii_2015_1315.html?preview=oui)
18. Pour aller plus loin, voir SADIK Gérard, « Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile : une crise des ciseaux », novembre 2016, en ligne : <http://www.lacimade.org/dispositif-national-daccueil-des-demandeurs-dasile-une-crise-des-ciseaux/>
19. Gérard SADIK, coordinateur asile à La Cimade d'après le rapport d'activité de l'OFII 2015.
20. Arrêté n°17-049 portant schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile pris en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 17 février 2017, publié le 24 février 2017.
21. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Circulaire relative aux schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile*, NOR : INT 1523797C, Paris, 25 janvier 2016, p. 3.
22. L'article L. 744-7 du CESEDA dispose que « Le bénéficiaire des conditions matérielles d'accueil, définies à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles et à l'article L. 744-1 du présent code, est subordonné à l'acceptation par le demandeur d'asile de l'hébergement proposé, déterminé en tenant compte de ses besoins, de sa situation au regard de l'évaluation prévue à l'article L. 744-6 et des capacités d'hébergement disponibles ». L'hébergement est donc « directif » dans le sens où le demandeur n'a pas le choix de la région de son lieu d'hébergement et « contraignant » dans le sens où le versement de l'allocation est subordonné à l'acceptation de l'hébergement.
23. Arrêté n°17-049 portant schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile pris en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 17 février 2017, publié le 24 février 2017.
24. IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, Paris, avril 2013, p.12.
25. BONNETAIN Jean-Paul, *Courrier du préfet de l'Isère adressé aux maires et aux présidents des EPCI sur l'accueil des réfugiés provenant des zones de guerre*, 21 janvier 2016, 2 p.
26. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Marché public. Hébergement d'urgence avec accompagnement social (Référence : PRAHDA)*, Paris, 26 septembre 2016, p. 2.
27. *Ibid.*, p. 15.
28. *Ibid.*, p. 15.
29. IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, Paris, avril 2013, p.13.
30. Tribunal Administratif de Grenoble, ordonnance de référé n° 1607296, 23 décembre 2016.
31. LEVY Julien, « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », in *Plein droit*, n°106, octobre 2015, p. 10.

32. Arrêté n°17-049 portant schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile pris en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 17 février 2017, publié le 24 février 2017.
33. Pour aller plus loin : FREDERIK Romy, BRAUD Fanny, TIRARD-COLLET Olivier, HATZFELD Denis, *Etat des lieux 2013. L'hébergement des demandeurs d'asile : une politique de dissuasion ?*, Grenoble, mai 2014, 16 p.
34. Voir par exemple en ce sens IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, Paris, avril 2013, p. 2 : « on observe de fortes inégalités entre départements en termes de qualité de la prise en charge, en raison notamment du souci de ne pas être plus « attractif » que le territoire limitrophe ». Mais aussi SPIRE Alexis, « Ces étrangers qui renoncent à leurs droits », in *Plein droit*, n°106, octobre 2015, p. 5 : « beaucoup d'acteurs politiques et d'agents administratifs conçoivent l'immigration à l'aune du fantasme de l'appel d'air ou du risque d'invasion », ainsi que les nombreuses déclarations politiques mobilisant régulièrement cette image.
35. FREDERIK Romy, BRAUD Fanny, TIRARD-COLLET Olivier, HATZFELD Denis, *Etat des lieux 2013. L'hébergement des demandeurs d'asile : une politique de dissuasion ?*, Grenoble, mai 2014, p. 2.
36. Voir en ce sens Tribunal Administratif de Melun, ordonnance de référé n°1610454, 12 janvier 2017 : « Considérant qu'en prévoyant le refus pur et simple des conditions matérielles d'accueil réservées aux demandeurs d'asile dans une hypothèse de dépôt tardif de la demande, la législation et la réglementation française ont méconnu les objectifs fixés par la directive 2013/33/UE du 23 juin 2013 ; qu'en effet, l'article 20 de cette directive permet simplement aux Etats de limiter les conditions matérielles d'accueil lorsque la demande de protection internationale n'a pas été présentée dans le délai fixé par l'Etat membre, mais non d'en refuser totalement le bénéfice aux étrangers qui présentent tardivement leur demande »
37. Voir Tribunal Administratif de Grenoble, ordonnance de référé n° 160493, 19 septembre 2016.
38. Conseil d'Etat, ordonnance de référé n° 342330, 13 août 2010.
39. FRANCE TERRE D'ASILE « Evolutions de la jurisprudence sur les conditions matérielles d'accueil », note technique, 17 décembre 2010, en ligne : [france-terre-asile.org/images/.../30-evolution-de-la-jurisprudence-sur-les-cma.pdf](http://france-terre-asile.org/images/.../30-evolution-de-la-jurisprudence-sur-les-cma.pdf)
40. Arrêté n°17-049 portant schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile pris en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 17 février 2017, publié le 24 février 2017. Annexe p. 8, en ligne.
41. Selon l'article 21 de la Directive dite « Accueil » les Etats membres doivent tenir compte de « la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés, d'enfants mineurs, les victimes de traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les mutilations génitales féminines. »
42. Tribunal administratif de Grenoble, ordonnance de référé n° 1400553, 06 février 2014.
43. Tribunal administratif de Grenoble, ordonnance de référé n° 1401566, 26 mars 2014.
44. Tribunal administratif de Grenoble, ordonnance de référé n°1401581, 28 mars 2014.
45. BRAUD Fanny, *Etat du Droit : quelles garanties accordées aux demandeurs d'asile ?*, Retour sur les référés-liberté en matière d'hébergement déposés au Tribunal Administratif de Grenoble, Grenoble, avril 2014, p.8.
46. Article 17 de la directive 2013/33 de l'Union Européenne.
47. *Ibid.*
48. BASILIE-GAINCHE Marie-Laure, SLAMA Serge, « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », in *La Revue des droits de l'homme*, [en ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 05 mars 2014.

49. COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE, *Analyse du projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile*, avril 2015, p. 4.
50. Voir notamment WARIN Philippe, « Le non-recours aux droits », in *Sociologies* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 15 novembre 2012, URL : <http://sociologies.revues.org/4103>
51. Voir la page d'accueil du site internet de l'Odenore : <https://odenore.msh-alpes.fr/>
52. SPIRE Alexis, « Ces étrangers qui renoncent à leurs droits », in *Plein droit*, n°106, octobre 2015, p. 4.
53. *Ibid.*, p. 5.
54. Entretien avec Monsieur Yves Dareau, secrétaire général adjoint, préfecture de l'Isère, 13 décembre 2016.
55. *Ibid.*
56. Voir notamment pour une analyse de ces situations LEVY Julien, « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », in *Plein droit*, n°106, octobre 2015, p. 7-10.
57. WARIN, Philippe, *Le non-recours: définition et typologies*, Document de travail, Odenore, juin 2010, p. 5.
58. Pour une vision plus complète de cette situation, voir *Ibid.*
59. LEVY Julien, « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », in *Plein droit*, n°106, octobre 2015, p. 9.
60. ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, 2012, p. 12.
61. En dénonciation de ces conditions de travail, on soulignera l'appel à la grève du 115 de l'Isère du 8 novembre 2016 et l'appel au boycott de la réunion annuelle « de lancement de la campagne hivernale 2016-2017 » organisée par la Direction départementale de la cohésion sociale le même jour. Voir la lettre ouverte du 115 DE L'ISÈRE, *115 en colère : État et Conseil départemental hors-la-loi*, Grenoble, 2 novembre 2016, 2 p.
62. Sauf dans le cas des personnes n'ayant pas de moyen d'être contactées, celles-ci peuvent continuer d'appeler tous les jours.
63. VAN OORSHOT Wim, MATH Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales » in *Accès aux droits, non-recours aux prestations, complexité*, Recherches et prévisions, n° 43, 1996, p.8.
64. Il faut relever trois mois de délai contre neuf mois pour les autres.
65. COUR DES COMPTES, *L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, Paris, février 2015, p. 65.
66. CAZENEUVE Bernard, *Courrier aux maires de France concernant l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile*, Paris, 6 septembre 2015, 2 p.
67. *Ibid.*, p. 1.
68. *Ibid.*, p. 1.
69. *Ibid.*, p. 2.
70. *Ibid.*, p. 2.
71. *Ibid.*, p. 2.
72. *Ibid.*, p. 2.
73. VILLE DE GRENOBLE, *Communiqué de presse « Accueil des réfugiés. Grenoble participe au réseau des villes solidaires »*, Grenoble, 7 septembre 2015, p. 2.
74. GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLÉ, *Communiqué de presse « Grenoble-Alpes Métropole solidaire des réfugiés »*, Grenoble, 10 septembre 2015, 1 p.
75. *Ibid.*, p. 1.
76. *Ibid.*, p. 1.
77. *Ibid.*, p. 1.
78. *Ibid.*, p. 1.
79. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Livret d'information des maires*, Paris, 12 septembre 2015, 26 p.

80. *Ibid.*, p. 4.
81. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés*, Ministère de l'Intérieur, NOR : INTK1500245J, 12 septembre 2015, 32 p.
82. BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 8.
83. *Ibid.*
84. *Ibid.*
85. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Livret d'information des maires*, Paris, 12 septembre 2015, 26 p.
86. *Ibid.*, p. 4.
87. BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, 33 p.
88. *Ibid.*, p. 21.
89. *Ibid.*, p. 13.
90. En ce sens par exemple, voir la déclaration de Monsieur Vincent Morette, représentant de l'Association des Petites Villes de France (APVF), maire de Montlouis-sur-Loire, in BOCKEL, Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 17.
91. LAPERROUSAZ Geoffrey, « Migrants à Grenoble: l'hébergement « structurellement bouché » », in *L'Avant Post*, 20 novembre 2015.
92. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés*, Ministère de l'Intérieur, NOR : INTK1500245J, 12 septembre 2015, p. 2.
93. BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 5.
94. *Ibid.*
95. *Ibid.*
96. FRIGOLI Gilles, « Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 20, n°2, 2004, p.156.
97. Entretien avec Monsieur Kléber Arhoul, Préfet coordinateur national pour l'accueil des réfugiés, Paris, 6 juin 2016.
98. Tribunal Administratif d'Amiens, ordonnance n°1002142, 27 août 2010.
99. COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, *Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France*, Organisation des Nations Unies, CERD/C/FRA/CO/20-21, Genève, 15 mai 2015, p. 2.
100. CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX, *De l'accueil à l'intégration: le rôle des collectivités locales face aux migrations*, Rapport final de la 32ème session, Commission des questions d'actualité, Conseil de l'Europe, 28 mars 2017, p. 6, en ligne.
101. BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 11.
102. *Ibid.*
103. *Ibid.*, p. 10.
104. *Ibid.*, p. 29.
105. Monsieur Jean-Jacques Barbaux, représentant de l'Assemblée des Départements de France (ADF), président du conseil départemental de la Seine-et-Marne. *Ibid.*, p. 10.

106. Entretien avec Monsieur Kléber Arhoul, Préfet coordinateur national pour l'accueil des réfugiés, Paris, 6 juin 2016.
107. Madame Valérie Létard, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF) et représentante de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), sénatrice du Nord. In BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 20.
108. BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 10.
109. DELACOUR Alexis, « Grenoble : où en est le dispositif « ville solidaire » ? », in *Le Dauphiné Libéré*, 7 février 2016.
110. Entretien avec Monsieur Yves Dareau, secrétaire général adjoint, préfecture de l'Isère, 13 décembre 2016.
111. *Ibid.*
112. Voir VILLE DE SAINT-MARTIN-D'HÈRES, « Entretien avec le maire. Sortir de l'indifférence », in *SMH Mensuel*, n°399, novembre 2016, p. 2.
113. Voir RAFIK-ELMRINI Nawel, BIANCO Enzo, VALDUGA Francesco, *Déclaration pour un réseau européen des villes solidaires*, Rovereto, 3 octobre 2015, 1 p.
114. Voir en ce sens CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE, *L'accueil des réfugiés en Europe*, 29<sup>ème</sup> session, Déclaration 4 (2015), Strasbourg, 20-22 octobre 2015, 2 p. Voir aussi *Déclaration des membres du « Club de Strasbourg » relative à l'accueil des réfugiés dans les villes européennes*, Strasbourg, 17 novembre 2015, 1 p.
115. *Accueillir les réfugiés avec dignité. Vade-mecum sur l'accueil et l'intégration des réfugiés dans les villes européennes*, Strasbourg, 2016, 60 p.
116. *Ibid.*, p. 10.
117. *Ibid.*, p. 3.
118. *Ibid.*, p. 3.
119. Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.
120. Propos recueillis lors d'entretiens avec des membres de collectifs citoyens hébergeants, en mars, juin et octobre 2016.
121. BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 33.
122. MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE, *Favoriser l'« hébergement citoyen » des réfugiés chez les particuliers*, Dossier de presse, Résultat de l'appel à projets, 30 novembre 2016, 2 p.
123. *Ibid.*, p. 1.
124. *Ibid.*
125. *Ibid.*
126. *Ibid.*
127. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Livret d'information des maires*, Paris, 12 septembre 2015, 26 p.
128. *Ibid.*, p. 6.
129. Entretien avec Monsieur Yves Dareau, secrétaire général adjoint, préfecture de l'Isère, 13 décembre 2016.
130. Rappelons simplement que la première expulsion des réfugiés dans la région date de 2002, qu'elle a eu lieu sur le site d'un hangar à Sangatte et qu'elle est intervenue sans qu'aucune solution ne soit proposée. Depuis cette période, dans la région du Calais, des réfugiés s'installent en attendant la possibilité de traverser la Manche.

131. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés*, Ministère de l'Intérieur, NOR : INTK1500245J, 12 septembre 2015, 32 p.
132. *Ibid.*, p. 2.
133. *Ibid.*
134. *Ibid.*
135. *Ibid.*
136. LA FÉDÉRATION PROTESTANTE DE FRANCE, LA FONDATION DU PROTESTANTISME, LA FÉDÉRATION DE L'ENTRAIDE PROTESTANTE, *Appel à la solidarité en faveur des populations d'Irak et de Syrie. Face à l'urgence, le protestantisme se mobilise*, 8 p. [En ligne].
137. Voir notamment en ce sens BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, 33 p.
138. BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants*, n°40, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, Paris, 8 octobre 2015, p. 13.
139. Propos entendus lors d'une conférence donnée par Claire Rodier, à l'invitation de Ras'l'Front, Voiron, 1<sup>er</sup> avril, 2016.
140. Communiqué du gouvernement « Réfugiés : Nous devons agir en suivant des principes : humanité, solidarité, mais aussi sérieux et maîtrise », 16 septembre 2015, en ligne sur le site du gouvernement.
141. Instruction du 19 juillet 2016 adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets, relative à l'application du règlement (UE) n°604/2013 dit "Dublin III".
142. CE n°405471, référés, 19/12/2016.
143. Communiqué du gouvernement « Réfugiés : Nous devons agir en suivant des principes : humanité, solidarité, mais aussi sérieux et maîtrise », 16 septembre 2015, en ligne sur le site du gouvernement.
- 

## RÉSUMÉS

Dans un contexte de réformes continuelles alimenté par la construction d'une gestion publique « de crise », analyser la mise en pratique à l'échelle territoriale du droit à l'hébergement des demandeurs d'asile permet de questionner profondément l'objectif d'efficacité administrative, qui, en même temps d'être affiché, est mobilisé dans un climat d'urgence sciemment entretenu. En effet, plutôt que de venir proposer une solution aux défaillances du dispositif national d'accueil, les nouveaux dispositifs « de crise » s'empilent dans une approche purement catégorielle pour répondre à « la crise » et visent la régulation des flux, au détriment de la logique de protection. Ainsi, et alors que dans un autre contexte ces dispositifs auraient vu leur acceptabilité plus durement discutée, l'analyse de l'hébergement des demandeurs d'asile met à jour une série de dysfonctionnements structurels plus anciens et permet de démontrer que les réponses étatiques apportées à la crise européenne de l'asile constituent au final, elles-mêmes, des entraves à l'accès à cet hébergement. À la fois perçues et subies très directement à l'échelle du territoire grenoblois par l'ensemble des acteurs, dont les premiers, les demandeurs d'asile, finiront pour certains à renoncer à leur droit à l'hébergement, les conséquences à ces entraves à un accueil digne et humain entraînent la mobilisation de nouveaux acteurs au niveau local,

guidés par des logiques d'intervention différentes en raison de leur fondement émotionnel. Cependant, les réponses en découlant, pour innovantes qu'elles puissent être, sont elles aussi caractérisées par les limites inhérentes à leur caractéristique première : être des réponses pensées comme devant être des réponses de crise.

In a context of continuous reforms, fueled by a “crisis” based public administration, the regional level analysis of the provisions in place to assure the right to housing for asylum seekers brings us to fundamentally question the publicly stated objectives of administrative efficiency, which are being activated in a deliberately maintained climate of emergency. In fact, instead of offering a solution to the failures of the national asylum reception system, these new “crisis” measures are forming a purely category based approach to migration, aimed purely at managing the “crisis” and the flow of people, to the detriment of a protection based policy. And so, while the acceptability of these measures would have been under much greater scrutiny at a different time, the analysis of the reception system for asylum seekers nonetheless brings to light a series of older structural dysfunctions, and allows us to show that State responses to this European asylum crisis constitute in and of themselves an obstacle to those seeking asylum. At the level of the Grenoble region this effect is directly felt and endured by all actors, most of all asylum seekers, some of whom as a result renounce their right to housing. The consequences of these obstructions to a human and dignified treatment for asylum seekers have led to the mobilization of new actors at the local level, who, due to the emotional motivation for their actions operate with a completely different logic of intervention. Nonetheless the solutions resulting from this, however innovative they may be, are also characterized by the inherent limits of their primary characteristic : that of being solutions created in response to a crisis.

## INDEX

**Keywords** : reception, NGOs, citizens, local governments, asylum seekers, housing, non-recourse to rights and services

**Mots-clés** : accueil, associations, citoyens, collectivités territoriales, demandeur d'asile, hébergement, non recours aux droits et services

## AUTEURS

### FANNY BRAUD

Fanny Braud est coordinatrice de l'observatoire de l'asile en Isère, accueil demandeurs d'asile

### BÉNÉDICTE FISCHER

Bénédicte Fischer est maître de conférences en droit public, université de Grenoble Alpes, sciences po Grenoble (School of Political Studies Univ Grenoble Alpes), CERDAP

### KARINE GATELIER

Karine Gatelier est docteure en anthropologie, chercheur-formateur, Modus operandi, institut de recherche et formation pour une approche constructive du conflit, Grenoble