

N° 40

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
*sur les **collectivités territoriales et l'accueil des migrants**,*

Par M. Jean-Marie BOCKEL,

Sénateur.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Rémy Pointereau, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS :	
LE CONTEXTE	5
I. UNE CRISE MIGRATOIRE SANS PRÉCÉDENT	5
II. UNE COMPÉTENCE RÉGALIENNE	7
III. LE RÔLE PRÉGNANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
IV. PILOTAGE NATIONAL ET COPRODUCTION TERRITORIALE.....	10
COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE.....	13
I. INTERVENTIONS DES REPRÉSENTANTS DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS	
 LOCAUX	13
II. INTERVENTIONS DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT	21
III. ÉCHANGE DE VUES ENTRE LES PARTICIPANTS.....	25
 A. OBSERVATIONS DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION.....	25
 B. OBSERVATIONS DES REPRÉSENTANTS DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS	
 LOCAUX	29
 C. OBSERVATIONS DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT.....	31

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS : LE CONTEXTE

L'Union européenne et ses États membres sont confrontés à une crise migratoire sans précédent. L'afflux actuel de demandeurs d'asile fuyant des pays en guerre est devenu brusquement un défi majeur pour l'État mais pas seulement pour lui : les collectivités territoriales sont, elles aussi, en première ligne. Elles doivent faire face à un grand nombre de difficultés liées à l'hébergement, à l'accompagnement, à l'intégration, au financement de l'accueil, à la coordination avec les services de l'État. Détenteur de la compétence en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'octroi du statut de réfugié, ce dernier s'appuie en effet largement sur les collectivités territoriales pour trouver des solutions de terrain.

Les collectivités sont disposées à relever le défi : les participants à la table ronde du 1^{er} octobre ont affirmé hautement leur attachement à nos valeurs de solidarité et de générosité. Ce constat établi, elles n'en restent pas moins confrontées aux difficultés concrètes de l'accueil. Les représentants d'associations d'élus locaux qui ont participé à la réunion du 1^{er} octobre s'en sont largement fait l'écho, posant quelques points de repères pour une démarche efficace et coordonnée de l'ensemble des institutions publiques.

I. UNE CRISE MIGRATOIRE SANS PRÉCÉDENT

La crise migratoire actuelle résulte des conflits très durs de ces dernières années en Afrique et au Moyen-Orient. Quelques chiffres rappellent les incidences de ces conflits sur les mouvements migratoires en direction de l'Europe. Le 13 octobre, l'agence Frontex a annoncé que 710 000 réfugiés sont arrivés en Europe durant les neuf premiers mois de 2015, contre 282 000 sur l'ensemble de l'année 2014. En août 2015, les Syriens représentaient 30,9 % des demandeurs d'asile en Europe, soit 87 500 personnes, les Afghans 13,8 %, soit 39 000 personnes. Les réfugiés érythréens, kosovars, irakiens, libyens, et congolais sont également très nombreux à demander l'asile dans les États membres de l'Union européenne.

En France, le nombre de demandeurs d'asile s'établit, en 2014, à 62 735 personnes, soit 10 % du total en Europe, contre 32,4 % pour l'Allemagne. Toutefois, seulement 27 % de ces demandeurs d'asile, soit 16 938 personnes, ont bénéficié d'une protection à ce titre. De façon incidente, il faut noter le faible niveau de rapatriement effectif des demandeurs déboutés.

Une réponse européenne d'ampleur s'est très progressivement dessinée. Dès le 13 mai 2015, la Commission européenne a présenté un plan d'action retenant les orientations suivantes :

- renforcer les moyens de surveillance des frontières extérieures de l'Union ;
- partager les demandes d'asile entre les États membre ;
- accueillir 20 000 candidats à l'asile non encore présents sur le sol européen ;
- démanteler les réseaux de passeurs et lutter contre le trafic de migrants ;
- réduire les incitations à l'immigration irrégulière ;
- mettre en œuvre une politique commune en matière d'asile et définir une nouvelle politique d'immigration légale au niveau européen.

Du côté français, un plan d'action intitulé « *Répondre à la crise des migrants : respecter les droits, faire respecter le droit* » a été présenté le 17 juin 2015. Il s'articule autour de trois objectifs :

- fluidifier les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile par la création de capacités supplémentaires d'accueil et par le recrutement de personnels afin de réduire les délais d'instruction des demandes ;
- renforcer les capacités de mise à l'abri et améliorer l'accompagnement des personnes vers les structures adaptées ;
- intensifier la lutte contre l'immigration irrégulière.

Au plus fort de la crise, la Commission européenne a présenté, le 9 septembre 2015, une série de propositions pour faire face à l'afflux de réfugiés syriens, irakiens et érythréens en Italie, Grèce et Hongrie, en proposant la relocalisation de 120 000 demandeurs d'asile supplémentaires au départ de ces pays.

Si la France et l'Allemagne se sont déclarées favorables au principe de « quotas contraignants », c'est finalement la solution des « contributions volontaires » qui a été retenue par les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne. L'Allemagne, qui a déjà accueilli de très larges contingents de migrants, a mobilisé une aide de près de 6 milliards d'euros dont la moitié à destination des Länder et des communes, principaux intervenants de terrain.

Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, a détaillé, lors de la table ronde du 1^{er} octobre, les engagements de la France en ce qui concerne le nombre de demandeurs d'asile attendus :

- au titre de la relocalisation, 24 000 réfugiés supplémentaires en deux ans¹, en plus des 6 700 déjà annoncés durant l'été ;
- au titre de la réinstallation et des engagements de la France auprès de ses partenaires européens, 2 375 demandeurs d'asile seront réinstallés sur deux ans.

Le Gouvernement a annoncé que, d'ici la fin 2016, 279 millions d'euros seront mobilisés pour l'accueil, l'hébergement, l'aide aux communes et le recrutement de personnels destinés à l'OFII et à l'OFPRA).

Au total, l'Union européenne s'est engagée à accueillir 180 000 demandeurs d'asile et la France près de 31 000 personnes au titre de la relocalisation et 2 375 au titre de la réinstallation.

II. UNE COMPÉTENCE RÉGALIENNE

L'asile est une protection juridique dont l'octroi est conditionné par l'existence d'une persécution ou d'une menace grave pour celui qui la demande². C'est un droit consacré au niveau constitutionnel³, conventionnel⁴ et législatif⁵. Il est également encadré par le droit de l'Union européenne à travers le « paquet asile » adopté en 2013 qui crée un régime d'asile européen commun (RAEC) pour l'harmonisation des procédures, des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de statuts communs de protection. La loi relative à la réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015 a opéré sa transposition en droit français.

Juridiquement les demandeurs d'asile sont des personnes dont la demande d'asile est en cours d'examen par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ou par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Si leur dossier a été instruit favorablement, ces personnes obtiennent le statut de réfugiés, ou celui de bénéficiaires de la protection subsidiaire.

¹ Parmi ces 24 000 réfugiés : 14 000 personnes seront accueillies la première année et 10 000 la seconde.

² L'asile est la protection reconnue à toute personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

³ Article 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, Article 53-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁴ Article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

⁵ Livre VII du code de l'entrée et des séjours des étrangers.

La politique de l'asile est ainsi une compétence régaliennne de l'État. Celui-ci prend en charge l'hébergement, le versement d'une allocation, l'accompagnement administratif et social ainsi que les besoins de soins des demandeurs d'asile.

En pratique, le premier accueil des demandeurs d'asile (PADA) est assuré par un réseau de 34 plates-formes d'accueil¹ (PFA) qui accueillent et orientent. Ce dispositif, coordonné et financé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public sous tutelle du ministère chargé de l'immigration, est très largement géré sur le terrain par des associations.

Le dispositif national d'accueil (DNA), qui prend ensuite en charge les demandeurs pendant la durée de leur procédure d'asile, comprend un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile² (CADA) et une allocation temporaire d'attente (ATA). En décembre 2014, le DNA comptait 21 689 places³. Ce dispositif est notoirement frappé d'embolie :

- d'une part, les places sont en nombre insuffisant et sont inégalement réparties sur le territoire, c'est pourquoi la loi de 2015 a prévu un dispositif d'hébergement contraignant permettant d'affecter les demandeurs d'asile dans une autre région que celle où ils se présentent ;

- d'autre part, de nombreux déboutés de l'asile restent sur le territoire après l'échec de leur demande et occupent des places en CADA ou en hébergement d'urgence, de même que de nombreux demandeurs ayant obtenu le statut de réfugié demeurent en CADA le plus longtemps possible faute d'autre solution d'hébergement.

L'État espère accroître les capacités d'hébergements disponibles en mobilisant les collectivités ; tel est le premier motif d'implication de celles-ci dans la crise en cours.

III. LE RÔLE PRÉGNANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Cour des comptes a relevé dans un rapport récent que « *s'il est difficile de reconstituer l'ensemble des coûts de la politique de l'asile* », il est possible de constater que « *les crédits proviennent du budget général de l'État,*

¹ Ces plates-formes sont gérées par les directions territoriales de l'OFII, ou par des structures associatives subventionnées.

² Un dispositif d'hébergement d'urgence est également prévu, à titre transitoire, pour les demandeurs d'asile avant leur admission en CADA ou en cas de non hébergement dans ces centres.

³ Le Gouvernement a annoncé le 17 juin, la création de 11 000 places supplémentaires. Au total, Pierre-Antoine Molina précise que, sur cinq ans, **18 500 places en CADA et 4 000 places d'Accueil Temporaire Service de l'Asile (ATSA)** seront créées.

mais également de taxes affectées, des collectivités territoriales et de fonds européens »¹.

Les collectivités sont mises à contribution de façons très diverses, comme le montrent les exemples suivants :

- en Alsace, le centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Strasbourg, qui gère le 115 et l'hébergement d'urgence en hôtel dans le Bas-Rhin, consent des avances de trésorerie importantes ;

- en région Rhône-Alpes, le conseil régional fait bénéficier les demandeurs d'asile de la presque gratuité des transports régionaux ;

- à Paris, le budget de la ville supporte plus de 38 millions d'euros au titre de l'accueil des étrangers alors même que ces dépenses incombent normalement à l'État ; le Samu social de Paris participe à l'hébergement des familles demandeuses d'asile² ;

- des collectivités territoriales subventionnent également certaines plateformes d'accueil, participant ainsi directement au financement des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile.

L'actualité la plus récente a encore accentué cette implication. À titre d'illustration :

- la commune du Vigan dans les Cévennes a voté dès le mois de juin la mise à disposition de trois logements communaux pour des familles réfugiées ;

- la commune de Pouilly-en-Auxois, en Côte-d'Or, accueille une soixantaine de demandeurs d'asile dans son ancienne gendarmerie depuis le mois de février ;

- la ville de Saint-Denis met à disposition les locaux vacants d'une ancienne gendarmerie et des centres de vacances municipaux ;

- le département de la Gironde a mis en ligne une plateforme collaborative « *solidarités-réfugiés* » permettant aux différents acteurs (associations, entreprises, citoyens, mais aussi collectivités territoriales) de coordonner leurs actions de solidarité autour de l'arrivée de migrants. Développée avec des outils libres, cette plateforme pourra être reprise par d'autres collectivités.

Ainsi, les collectivités territoriales agissent selon des modalités très diverses, pour ne pas dire hétérogènes. Jusqu'à présent, selon le témoignage des participants à la table ronde du 1^{er} octobre, le pilotage susceptible de rationaliser ce foisonnement a été pour le moins lacunaire : on en trouvera des exemples éclairants dans le compte rendu qui suit. Relevons cependant,

¹ *Rapport de la Cour des comptes, Relevé d'informations provisoires - L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, février 2015.*

² *L'Ile-de-France représentait en 2014 près de 38 % du flux annuel des demandeurs d'asile en France métropolitaine, Paris enregistrant 37,5 % de la demande régionale.*

d'un autre côté, qu'un centralisme aveugle risque de se substituer bientôt à cette sympathique variété : l'article L 744-2 du code des étrangers¹ dispose désormais que « *le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile* », qui fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national est « *arrêté par le ministre chargé de l'asile, après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales* ». Il est seulement transmis au Parlement pour information. Les élus participant à la table ronde du 1^{er} octobre ont dénoncé les effets pervers prévisibles de cette absence d'association des collectivités aux décisions applicables sur leur territoire.

D'où le mot d'ordre proposé en matière d'accueil par les mêmes élus : pilotage national et coproduction territoriale.

IV. PILOTAGE NATIONAL ET COPRODUCTION TERRITORIALE

On observera tout d'abord que des efforts sensibles ont été récemment consentis dans cet ordre d'idées. Afin de diffuser aux maires une information concrète sur les modalités d'accueil des migrants, le ministère de l'Intérieur a organisé, le samedi 12 septembre 2015, une réunion à laquelle quelque 700 représentants de communes de toutes tailles ont participé.

Le souci d'information concrète des élus locaux manifesté à cette occasion (kit-maires), les aides annoncées pour les places d'hébergement créées, montrent le caractère stratégique d'une mobilisation grâce à laquelle l'État espère accroître les capacités d'hébergement disponibles, notoirement insuffisantes, abstraction faite de la vague des arrivées attendues.

Les maires ont ainsi été encouragés à :

- recenser et développer les initiatives locales permettant d'offrir un accompagnement social complémentaire de celui organisé par l'État ;
- mettre à disposition des bâtiments pour créer des CADA et des dispositifs d'hébergement d'urgence ;
- mettre à disposition des logements pérennes pour les demandeurs d'asile ayant acquis le statut de réfugié.

L'État a annoncé qu'il soutiendrait financièrement les collectivités territoriales sous différentes formes :

- un soutien forfaitaire à la mobilisation des communes qui créeront sur leur territoire des places d'hébergement supplémentaires d'ici 2017, pour un montant de 1 000 euros par place d'hébergement ;
- des aides complémentaires en direction des propriétaires publics et privés qui mobiliseront des locaux d'accueil, pour l'hébergement ou le logement ;

¹ Dans sa rédaction issue de la loi du 29 juillet 2015.

- l'application du dispositif d'aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la rénovation de biens mis sur le marché locatif à un tarif social, par conventionnement et attribution d'une aide complémentaire de 1000 euros par logement en faveur des bailleurs qui acceptent de les louer à une association assurant l'hébergement ou le logement des réfugiés. Une aide spécifique complémentaire sera accordée aux communes qui s'engageront dans des opérations de prospection sur leur territoire et qui accroîtront le volume des logements mobilisés.

- la mobilisation, sur appel à projets, d'un fonds de soutien, dont le montant n'a toujours pas été communiqué, pour le financement de l'investissement d'opérations lourdes de création de locaux d'hébergements ou de logement, portées par des opérateurs publics, associatifs ou privés.

Le ministère de l'Intérieur a également désigné des interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales pour les accompagner :

- un coordinateur nommé par chaque préfet de département.
- les associations et organismes spécialisés en matière d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile ou de logement.
- le coordinateur national du dispositif, le préfet Kléber Arhoul, présent à la table ronde du 1^{er} octobre.

Pour autant, les conditions de la participation des collectivités à la mobilisation demandée appellent un dialogue organisé, permanent, approfondi, national et local, entre le Gouvernement et les collectivités. Des appels impérieux ont été lancés à cet égard par les participants à la table ronde du 1^{er} octobre.

Dialogue et coopération, ainsi que coproduction des solutions entre les services de l'État et les collectivités territoriales doivent être les maîtres mots.

Par ailleurs, la nécessité d'une réelle prise en compte des spécificités et des charges socio-économiques de chaque territoire ne doit pas être méconnue. Seule une répartition équilibrée et organisée des demandeurs d'asile permettra en effet la bonne acceptabilité, autre maître mot des débats de la table ronde du 1^{er} octobre, de la politique d'accueil tant par les collectivités que par les populations.

Enfin, l'action publique ne pouvant être envisagée dans ce domaine comme dans d'autres indépendamment de la question de son financement, les représentants des associations d'élus participant à la table ronde ont estimé manifestement insuffisante la subvention de 1 000 euros annoncée par l'État pour chaque demandeur accueilli.

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE

M. Jean-Marie Bockel, président

Mesdames et Messieurs,

Lorsque nous avons décidé d'organiser cette table ronde sénatoriale, nous l'avons centrée sur la problématique de l'accueil des réfugiés. Nombre d'entre nous ont été maires et connaissent cette question. Ils savent que l'accueil constitue une compétence de fait, même si elle n'est pas de droit. Avec cet afflux supplémentaire de migrants, qui s'ajoute à la problématique ancienne des demandeurs d'asile, dans un contexte d'émigration économique intense, la question de l'accueil est devenue un sujet complexe. S'y ajoute un contexte difficile, tant du point de vue économique que sur le plan des capacités de la France en termes de logement. Nous aborderons ce sujet dans l'esprit républicain, respectueux des lois, qui caractérise notre maison.

Nous savions, en décidant d'organiser cette table ronde, que le sujet serait toujours d'actualité au moment où elle se tiendrait. Or encore aujourd'hui, de nombreuses Unes de journaux affichent les peurs de nos concitoyens, qui sont partagés entre la solidarité et la crainte. Ce contexte forme la toile de fond de nos travaux et nous concerne, comme élu du peuple agissant au nom de l'État et des citoyens, lesquels sont, en toute légitimité, attentifs aux décisions que nous prenons. Tel est l'état d'esprit de nos échanges dans le cadre de cette table ronde.

Les problématiques en jeu sont donc les suivantes : l'organisation de l'accueil et les conséquences de ces arrivées massives dans des espaces où des communautés et des solidarités sont déjà présentes.

Le Sénat, dans son rôle de chambre des territoires, a pleinement vocation à accueillir le débat sur ces sujets et notre délégation agit dans le cadre de ses missions en organisant aujourd'hui cette table ronde.

Je salue les intervenants présents et je leur donne la parole.

I. INTERVENTIONS DES REPRÉSENTANTS DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS LOCAUX

M. Jean-Jacques Barbaux, représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF), président du conseil départemental de la Seine-et-Marne

La problématique qui nous rassemble aujourd'hui s'articule autour de trois entrées : celle du nombre, celle du droit et celle des moyens disponibles.

L'Assemblée des départements de France est naturellement vigilante à l'émergence de la problématique des migrants sur le territoire national. L'accueil et les flux migratoires ne sont pas nouveaux ; sont en revanche inédits le nombre de migrants, les délais, les moyens et la coordination des services publics face à ce déplacement massif de populations de réfugiés.

Les collectivités territoriales doivent savoir ce que l'État attend d'elles pour faire face à l'engagement de la République française d'accueillir les populations de migrants sur son territoire. Or à ce jour, rien ne semble formellement défini.

La France s'est engagée le 7 septembre 2015, en réponse à la demande de la Commission européenne, à accueillir 24 000 réfugiés en deux ans. La répartition a été décidée, semble-t-il, en fonction du nombre d'habitants de chaque pays. En France donc, 24 031 réfugiés devraient s'ajouter aux 9 100 personnes que l'État s'était déjà engagé à accueillir en juillet 2015. À ce nombre s'ajoutent également les 14 500 étrangers qui obtiennent le droit d'asile chaque année sur le territoire de la République. Je tiens à souligner que pendant deux ans, la France accordera deux fois plus de statuts administratifs que d'ordinaire à des ressortissants étrangers.

Face à ce défi, nous devons faire le constat de moyens insuffisants. Le Gouvernement compte sur l'engagement des maires pour accueillir ces 24 000 réfugiés. Or nos collègues ont estimé à 100 millions d'euros le budget nécessaire pour mener cette tâche à bien. L'État propose pour sa part 1 000 euros par réfugié pour compenser les dépenses communales d'hébergement, de prise en charge, d'accès aux soins et de scolarisation, et certaines régions ont doublé l'abondement de l'État. Il m'appartient néanmoins de souligner ce que sera le rôle, non pas volontaire, mais de plein droit, des départements.

Une fois le statut de réfugié obtenu, les personnes concernées bénéficient d'un récépissé de reconnaissance administrative. À cet instant, elles quittent les dispositifs d'accompagnement et de prestations médicales et sociales de l'État, et bénéficient des droits de travailler, de percevoir des prestations familiales et de bénéficier du RSA. Au regard de la situation économique que nous traversons tous, au regard des secteurs géographiques vers lesquels leur accueil à long terme est pressenti, qui sont des zones à faible tension de logement et donc à faible niveau d'emploi, il n'est pas à démontrer que nombre de réfugiés solliciteront le RSA. Ainsi, un ancrage de 200 réfugiés en Seine-et-Marne représente, sur 12 mois, 1 250 000 euros supplémentaires à trouver dans le budget de la collectivité. À cette dépense s'ajouteront les interventions des services sociaux et médico-sociaux, dont chacun mesure à ce jour l'extrême sollicitation dans le seul cadre du droit commun.

Il y a lieu de s'interroger pour les départements sur la mécanique d'accueil des primo-arrivants. En effet, le statut administratif de réfugié peut être attribué dans des délais raccourcis, avant que la destination des personnes concernées ne soit connue. Dans ce cas, c'est le département de l'« accueil groupé » qui doit servir le RSA (Revenu de Solidarité Active) aux réfugiés. Les départements doivent par conséquent être associés aux services de l'État dans le travail de régulation des réfugiés : régulation des groupes vers des destinations extérieures, régulation des personnes pour satisfaire aux candidatures d'accueil intra-départementales.

Se pose par ailleurs, comme pour le droit commun, la question de la compensation de ces dépenses d'allocations individuelles de solidarité.

Concernant le positionnement institutionnel des départements, je remarque que la mention de ces derniers dans la gestion de l'accueil des migrants en Ile-de-France comme en province, est tenue, voire invisible. C'est pourtant sur eux que pèsera rapidement et durablement la majeure partie des dépenses publiques liées à l'accueil de ces populations. Un travail de communication et d'association entre l'État et les départements doit rapidement être engagé. À l'inverse, la démarche qui consiste pour l'État à ouvrir des sites d'accueil sans aucune consultation des élus territoriaux ne doit pas être modélisée.

Se pose constamment, en filigrane, la question de l'acceptation par les populations de l'effort collectif à destination des demandeurs d'asile.

Or l'aide annoncée de 1 000 euros de l'État par individu et 1 000 euros de la région se situe très en-deçà des estimations établies par les communes et les départements – le RSA représentant à lui seul un budget de 150 millions d'euros. Par ailleurs, le plan de finance a confirmé le passage de 25 % à 50 % de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), laquelle sera fléchée vers les régions au détriment des départements. À titre d'exemple, l'incidence de cette mesure se monte, pour la Seine-et-Marne, à 80 millions d'euros.

M. Vincent Morette, représentant de l'Association des Petites Villes de France (APVF), maire de Montlouis-sur-Loire

La position générale de l'APVF consiste à rappeler que le volontariat des collectivités doit constituer le pilier de leur participation à l'accueil des réfugiés et que les mesures annoncées par le Gouvernement pour les soutenir dans la perspective d'un accueil doivent être pérennisées. L'APVF insiste sur le fait que cette participation ne peut avoir pour conséquence la naissance d'une nouvelle compétence locale pour les collectivités territoriales.

L'APVF souhaite tout d'abord exprimer son attachement aux valeurs de la République et de la laïcité et sa solidarité avec les réfugiés. Elle rappelle à ce titre que le tri des réfugiés, notamment selon des critères de confession, n'est pas acceptable.

Cette solidarité se retrouve dans l'expression spontanée de nombreux maires de petites villes, qui ont émis le souhait de s'engager dans l'organisation de l'accueil des réfugiés irakiens, syriens et érythréens. Un questionnaire de l'APVF, lancé avant la réunion avec M. le ministre de l'Intérieur, a recueilli 70 réponses positives de petites villes souhaitant accueillir des réfugiés : une famille jusqu'à 25 personnes. De nombreux maires de l'Association assistaient également à la réunion du 12 septembre 2015.

L'APVF rappelle cependant que les collectivités territoriales ne peuvent résoudre seules ce défi européen et international. L'État demeure le seul acteur public doté des moyens financiers et de la vision globale permettant d'organiser décemment et de façon équilibrée sur le territoire, l'accueil des réfugiés.

L'APVF écarte donc la possibilité que la participation des collectivités territoriales ait pour conséquence la constitution d'une compétence locale dans ce domaine. Il importe de tenir compte en la matière :

- des capacités d'accueil des collectivités ;
- de leur situation économique, sociale et financière ;
- des efforts déjà engagés.

Nombre d'entre elles travaillent en effet par exemple depuis plusieurs années avec les structures gestionnaires des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) installés sur leur territoire.

L'APVF veillera particulièrement à ce que la mise en œuvre du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile, prévu par la loi sur la Réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015, s'effectue dans le dialogue. L'Association salue les efforts déjà consentis par l'État. Cependant, elle souhaite que ces moyens soient pérennisés le temps nécessaire à la résolution de cette crise. Il en va de même pour les moyens annoncés à destination des personnes les plus précaires, notamment pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri.

Je souhaite également évoquer l'expérience de Montlouis-sur-Loire, commune péri-urbaine de 11 500 habitants située à 15 kilomètres de Tours et à 12 kilomètres d'Amboise, sur les bords de la Loire. Cette ville développe depuis plusieurs années la qualité du « bien vivre et agir ensemble », qui repose sur :

-
- des aménagements urbains favorisant la mixité sociale et la protection de l'environnement ;
 - un fort soutien au lien associatif et intergénérationnel ;
 - une écoute et des services publics de proximité ;
 - le développement d'une diversité culturelle et sportive.

Nos deux jumelages, avec l'Allemagne et l'Italie, confortent notre attachement humaniste aux échanges avec les pays d'Europe.

La solidarité est intrinsèque aux valeurs politiques soutenues par la majorité, et lors des vœux à la population, nous avons placé l'année 2015 sous le signe de la fraternité. Ainsi, devant le drame qui se joue aux portes de l'Europe et au sein même de l'Union, agir pour l'accueil des réfugiés est devenu comme une évidence. Au début du mois de septembre, des élus tourangeaux ont pris une position de principe commune par le biais de l'UDES (Union Départementale des Élus Socialistes et Républicains). Cet accord, formalisé par les maires lors d'une conférence le 8 septembre 2015 à Tours, rappelle leur volonté d'agir dans le cadre élaboré par le Gouvernement et sous l'égide de l'État.

La ville de Montlouis-sur-Loire, fortement attachée aux valeurs républicaines, a, après avoir recensé ses possibilités de logement, identifié trois possibilités de logement pour des familles, sur une durée de moyen ou long terme. Cette décision importante a été débattue lors du Conseil municipal du 14 septembre 2015 ; après un long débat, la mise à disposition de ces logements a été adoptée à l'unanimité.

Suite à la réunion ministérielle du 12 septembre 2015 et à la réunion de cadrage du préfet d'Indre et Loire le 18 septembre, un groupe de travail a été mis en place dans la ville de Montlouis-sur-Loire. Il réunit notamment les bailleurs sociaux, les services municipaux concernés (comme le CCAS), les relais associatifs et institutionnels, ainsi que la Maison des solidarités, qui accueille les Restos du Cœur, le Secours populaire et la Banque alimentaire. Toutes les problématiques pratiques ont été soulevées pour un accueil digne sur le moyen et long terme : le logement, la santé, la barrière de la langue, l'habillement, le mobilier, les produits de première nécessité, les déplacements, la scolarisation des enfants. Les propositions spontanées des citoyens sont également centralisées par les services municipaux, et un coordinateur local suit l'ensemble du dossier avec les services de l'État. Dans l'attente de la réunion de coordination départementale, nous savons, par voie de presse uniquement, qu'une trentaine de réfugiés seraient potentiellement accueillis en Indre-et-Loire.

La ville de Montlouis, attachée à la justice sociale et à la laïcité, en accord avec l'APVF, souhaite concrétiser cet accueil dans les meilleures conditions, sans se substituer à l'État, qui doit garder la maîtrise de cette mission régaliennne pour cette politique volontariste d'intégration.

M. Emmanuel Heyraud, représentant de l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF), directeur de la cohésion sociale et du développement urbain

L'accueil des réfugiés dans les grandes villes constitue naturellement un sujet particulièrement important pour nos adhérents. L'AMGVF a d'ailleurs tenu le 9 septembre 2015 une réunion extraordinaire sur la crise migratoire traversée par la France et plus généralement par l'Europe, réunion suivie d'une conférence de presse à l'Assemblée nationale, et qui a donné lieu à une résolution des maires de grandes villes et présidents d'intercommunalités sur les conditions de l'accueil des 24 000 migrants attendus d'ici 2017. L'AMGVF a ainsi demandé l'élaboration par l'État d'un plan d'accueil et d'accompagnement dans la durée, en cohérence avec les orientations européennes, et en étroite coordination avec les collectivités locales. L'Association demande également un effort équilibré sur les territoires, prenant en compte les situations et charges socio-économiques de chaque commune.

À la suite de cette réunion, certains élus de l'AMGVF ont également assisté à la réunion ministérielle du 12 septembre 2015. Ils y ont rappelé la nécessaire générosité individuelle et collective dans une telle situation d'urgence, mais aussi la responsabilité de l'État sur les court, moyen et long termes. Les élus de l'association souhaitent un certain « professionnalisme » dans la gestion de ce dossier, les bonnes volontés ne suffisant pas en l'espèce. Lors de cette réunion du 12 septembre, le ministre de l'Intérieur a annoncé qu'un fonds de 15 millions d'euros avait été sanctuarisé pour apporter aux communes une somme de 1 000 euros par place supplémentaire d'ici 2017. Il apparaît à l'AMGVF que cette somme ne couvrira qu'en partie les frais à la charge des communes ou des intercommunalités, notamment pour la scolarisation des enfants, l'insertion et l'intégration sociale et professionnelle des familles. Des élus de toutes sensibilités situent la somme nécessaire entre 5 000 euros - ce qui est le montant de l'aide forfaitaire en Allemagne - et 8 000 euros par personne. L'union européenne a quant à elle basé son aide aux États sur une somme forfaitaire de 6 000 euros.

Le 16 septembre à l'Assemblée nationale, le Premier ministre annonçait 5 000 places supplémentaires d'hébergement en CADA (Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile) en plus des 8 500 places prévues pour 2016. Or, selon les experts, 20 000 places supplémentaires seraient aujourd'hui nécessaires pour faire face à l'afflux des migrants. Nous disposons à ce jour de 25 000 places, qui sont loin de suffire à l'accueil des demandeurs d'asile identifiés. Il est par ailleurs de notoriété publique que le système souffre d'embolie depuis longtemps avec des reconduites à la frontière peu nombreuses et souvent inappliquées.

Il ressort des débats entre élus locaux que nombre d'entre eux sont inquiets à l'idée d'accueillir de nouveaux migrants demandeurs d'asile et réfugiés dans des territoires qui connaissent déjà de lourdes difficultés

socio-économiques. Des villes du Nord de la France ont ainsi fait connaître leurs réserves quant à leur capacité à accueillir dans de bonnes conditions et sur la durée de nouvelles populations. Des recours auprès des tribunaux ont également été déposés, contre l'occupation apparemment illégale d'immeubles HLM voués à la destruction.

Sur ce dossier particulièrement sensible, l'AMGVF rappelle sa volonté de travailler en lien étroit avec l'État sur le moyen et le long terme, sans substitution ni subordination, avec les moyens afférents, au service de la solidarité locale et nationale.

Mme 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

L'AMF se situe dans la droite ligne des propos des intervenants précédents.

La France doit prendre toute sa part à la solidarité européenne. Si les collectivités doivent absolument être partenaires dans cet effort, l'État demeure le seul et unique responsable de l'accueil et de la prise en charge des demandeurs d'asile puisqu'il s'agit d'une véritable compétence régaliennne. Telle est la clé de la réussite d'une bonne prise en charge et d'un bon accompagnement des réfugiés. Il faut garder une organisation efficace et donc un pilotage unique ; *a contrario*, un dispositif basé sur la bonne volonté des élus locaux nous mettrait dans l'incapacité d'accueillir les réfugiés dans de bonnes conditions et d'instruire les dossiers dans les délais adéquats. La clé d'une bonne prise en charge des demandeurs d'asile et en particulier des réfugiés tient à une instruction rapide des dossiers, en lien avec les territoires et de façon équitablement répartie sur le territoire national.

La question des déboutés doit également être prise en compte. L'instruction menée par l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), et la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) en cas de recours, détermine si un migrant relève ou non du statut de réfugié, de la convention de Genève et du droit d'asile. Si tel n'est pas le cas, les personnes déboutées doivent bénéficier d'un accompagnement vers le retour. De nombreux débats ont porté sur cette problématique car la France se trouve en difficulté sur ce point. En 2014 en effet, 44 700 personnes ont été déboutées du droit d'asile. Si elles demeurent dans le dispositif CADA ou l'hébergement d'urgence, le pays ne peut plus accueillir les migrants prioritaires car menacés dans leur pays. Nous devons, sans stigmatiser les personnes en situation irrégulière, déterminer nos priorités et mieux appliquer la loi. Or nous savons l'impossibilité de raccompagner une personne qui est demeurée de longs mois, voire plusieurs années, sur le territoire. En revanche, si cette mesure était prise rapidement, le retour pourrait s'opérer de façon digne, responsable et accompagnée.

Il faut qu'au niveau des collectivités, des départements et de l'État, soit réalisé un diagnostic de la réalité socio-économique des territoires avant tout accueil, pour ne pas ajouter de la souffrance à la souffrance des français. Tous les territoires ne se trouvent pas dans la même situation.

Le dispositif doit également reposer sur la volonté des élus, lesquels estiment mieux que quiconque la capacité de leur ville à accueillir et à accompagner des réfugiés. Les services de l'État doivent piloter ce travail, en véritable coproduction avec les élus locaux : seules des solutions accompagnées à ces deux niveaux seront acceptées par tous. L'État doit garder la main et les collectivités doivent seulement venir se positionner ensuite. Pour exemple, de nombreux maires préfèrent aux structures collectives la solution de l'hébergement diffus, beaucoup plus acceptable. Le suivi des familles est cependant beaucoup plus complexe dans ce dispositif : c'est pourquoi il faut veiller à ne pas placer les familles dans des territoires trop isolés, dans lesquels les travailleurs sociaux auront des difficultés à les accompagner. Ces questions doivent être envisagées en amont, dans un dialogue avec les structures qui connaissent le sujet, comme l'ADOMA, les générosités ne pouvant pas suffire. De plus, seul le dispositif CADA permet de prendre en charge les frais liés à l'accompagnement des demandeurs d'asile ; l'action du CCAS (Centre Communal d'Action Sociale) ne doit concerner que la scolarisation et la recherche de solutions d'hébergement. C'est sur proposition de la collectivité et avec un pilotage de l'État que cela doit se faire, sinon le dispositif ne peut fonctionner. Des expérimentations sur des centres dédiés pour accompagner vers le retour volontaire sont d'ailleurs en cours, près de Metz notamment.

Enfin, l'instruction des dossiers par l'OFPPRA et la CNDA doit privilégier les interventions territoriales. Les équipes de l'OFPPRA possèdent en effet une capacité de traitement extrêmement rapide des dossiers, ce qui permet d'accompagner dignement vers le retour des familles ne relevant pas du droit d'asile. En outre, les familles hébergées en province rencontrent les plus grandes difficultés pour se rendre à Paris aux convocations de l'OFPPRA, ce qui multiplie les reports et entraîne des frais supplémentaires.

Nous devons absolument veiller à ne pas « emboliser » les structures d'hébergement d'urgence, et à leur répartition équitable sur le territoire, qui en améliorera l'acceptabilité pour les Français. Dans mon territoire par exemple, 45% des personnes en structures d'hébergement d'urgence sont en situation irrégulière. Nous devons trouver des solutions pour accélérer le système avec une bonne application de la loi et permettre ainsi une bonne intégration des réfugiés et un accompagnement digne vers le pays d'origine. L'application de la loi n'implique pas nécessairement une augmentation des places d'accueil, mais une meilleure prise en charge pour une bonne acceptation.

L'accueil des réfugiés peut être contenu en France, mais il doit être maîtrisé et doit partir du principe que les français ne doivent pas avoir l'impression que ce sera au détriment de la prise en charge de leurs propres difficultés.

II. INTERVENTIONS DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT

M. Jean-Marie Bockel, président

Je donne la parole aux représentants de l'État.

La crise actuelle place les collectivités face à de nouveaux problèmes : hébergement, accompagnement, intégration, financement, et coordination avec les services de l'État. Au-delà de l'urgence, se posent par conséquent des questions de principe : 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 ?

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France

J'aimerais apporter des réponses précises aux interrogations formulées.

La France fait face à une situation migratoire exceptionnelle à l'échelle du continent européen. Cette situation s'est accélérée et a changé d'orientation géographique depuis un an, la route de la Méditerranée orientale prenant une place prépondérante dans les flux migratoires à la place de la Méditerranée centrale un an plus tôt. Les populations qui empruntent cette nouvelle voie sont des Syriens, des Irakiens ou des Afghans, alors que la première concernait surtout des Soudanais, des Erythréens et des ressortissants d'Afrique subsaharienne ou d'Afrique de l'Ouest.

Le continent européen fait face à un flux migratoire important, mais on ne constate pas d'afflux massif sur le territoire français. La demande d'asile s'était légèrement tassée en France l'an dernier ; elle remontera légèrement cette année, mais n'atteindra pas le changement d'échelle.

Par ailleurs, les engagements pris par l'État vont entrer seulement maintenant dans leur phase de mise en œuvre. Ces engagements sont de deux types :

- ils concernent d'abord la relocalisation, qui consiste à orienter vers d'autres pays de l'Union européenne, des migrants arrivés sur un territoire. Le dispositif est couplé avec un renforcement du contrôle aux

frontières. La France a pris dans ce cadre, des engagements en deux temps : le 14 septembre 2015, le Conseil JAI (Justice Affaires intérieures) a pris une première décision portant sur 6 700 personnes ; puis l'engagement a porté, la semaine suivante, sur 24 000 personnes (dont 10 000 seront accueillies seulement dans un an). Concernant les personnes réinstallées, les engagements pris par la France à l'égard de ses partenaires portent sur 2 300 personnes sur deux ans. La France mène par ailleurs d'autres programmes de réinstallation, indépendamment de ces engagements, en particulier en direction des ressortissants syriens et des minorités religieuses persécutées d'Irak. Pour faire face à cette situation, la France a pris des mesures avant même que la crise ne s'exacerbe, en réformant notamment, dès 2013, la procédure de demande d'asile. Les délais ont ainsi été réduits à tous les stades de la procédure, et les mesures sont actuellement mises en œuvre, au niveau du guichet unique et de l'OFPRA. Nous devons ensuite observer les effets de la nouvelle procédure au niveau de la CNDA ;

- l'hébergement directif constitue la seconde orientation de cette réforme, et répond à la nécessité d'une répartition équilibrée des demandeurs d'asile sur le territoire. Le Premier ministre a annoncé à l'Assemblée nationale une accentuation des efforts, pour un montant de près de 280 millions d'euros.

Comment se situe, dans ce contexte, le rôle des collectivités locales ?

La prise en charge des demandeurs d'asile constitue une compétence de l'État.

- La question de l'hébergement, tout d'abord, est prise en charge par l'État, qui se trouve confronté à une difficulté sur ce point et c'est pourquoi des mesures importantes ont déjà été prises. Les intervenants du secteur préconisaient environ 20 000 hébergements supplémentaires. Or, en cinq ans, l'État a décidé et en partie mis en place 18 500 places de CADA et 4 000 places d'ATSA (Accueil Temporaire Service Asile).

- Une allocation est par ailleurs versée aux demandeurs d'asile, qu'ils soient hébergés ou non en CADA.

- L'État finance également l'accompagnement des demandeurs d'asile, sur les plans administratif et social.

- Enfin, la Sécurité Sociale finance l'assurance maladie dont bénéficient ces populations.

Le rôle des collectivités locales est attendu en matière d'hébergement et d'accompagnement.

Les besoins en termes de logement sont les suivants : des espaces, un opérateur, un financement. L'accueil des demandeurs dans le cadre des processus de relocalisation se fera en CADA, avec un financement de l'État incluant l'accompagnement social - lequel est réalisé par des opérateurs spécialisés comme ADOMA ou certaines associations. Toutefois, ces

opérateurs ont besoin de trouver des opportunités foncières : c'est à ce niveau que les collectivités locales peuvent jouer un rôle important. Les collectivités possèdent également un rôle essentiel dans l'acceptation de l'accueil en CADA. Des appels à projets sont actuellement en cours pour la création de 4 000 places de CADA et 2 000 places d'ATSA d'ici à la fin de l'année. Or nous avons constaté un afflux de projets ces dernières semaines, ce qui traduit une réelle mobilisation au plan local. En s'appuyant sur des expériences positives, dont nombre d'entre vous peuvent témoigner, il est possible de favoriser l'acceptation de ces structures par la population.

Ensuite, les collectivités peuvent intervenir dans l'accompagnement des demandeurs d'asile par une mobilisation de leurs dispositifs, en lien avec les opérateurs. Cet accueil doit s'opérer de manière ordonnée et professionnelle, et nous travaillons dans ce cadre. Ainsi, l'arrivée des personnes relocalisées doit s'effectuer de manière organisée : c'est pourquoi la France insiste pour qu'elle se passe par les *hotspots* des pays de première entrée. Concernant le montage des dossiers d'accueil par les opérateurs et les collectivités, le ministre a envoyé une première instruction le 12 septembre aux préfets ; elle sera suivie d'une instruction plus précise sur le processus de relocalisation. Les collectivités sont invitées à se rapprocher des services de l'État afin d'optimiser l'organisation du processus.

J'ajoute que l'effort de l'État ne cesse pas lorsqu'une personne acquiert le statut de réfugié. Une part de l'enveloppe de 280 millions d'euros annoncée par le Premier ministre est destinée au logement et à l'accompagnement social des réfugiés.

Les services de l'État sont par ailleurs à la disposition des collectivités pour assurer une coordination étroite des actions.

Enfin, le pilotage du processus par l'État se renforce actuellement, notamment dans le cadre de la réforme récente :

- Sur le plan de l'hébergement, toutes les actions seront pilotées par l'OFII (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration).

- Pour le relogement, l'État pilote les actions de manière à favoriser l'installation des migrants sur les zones « détendues » - l'attribution de logements ayant toutefois vocation à intervenir au niveau local pour être efficace.

Concernant l'aide apportée aux collectivités locales, l'État met en place deux types d'instruments :

- l'aide pour l'hébergement, d'un montant de 1 000 euros par place, est assurée par un fonds de 15 millions d'euros ;

- d'autres instruments seront mobilisés pour le logement (dispositif d'aides de l'Agence nationale de l'habitat et fonds à destination des collectivités).

J'en viens enfin à la question des personnes déboutées du droit d'asile. Celle-ci ne se pose pas spécifiquement dans le contexte actuel : en effet, les personnes accueillies en relocalisation ou en réinstallation se trouvent en besoin manifeste de protection, et seule une faible proportion d'entre elles sera déboutée. Par ailleurs, la loi récemment adoptée donne de nouveaux instruments pour permettre de libérer des places de CADA indûment occupées. Enfin, la réduction des délais d'instruction a vocation à faciliter le retour, tout comme la refonte des aides au retour. Une expérience en cours dans les centres de préparation au retour donne par ailleurs des résultats préliminaires intéressants, et a vocation à être étendue.

M. Kléber Arhoul, préfet, coordinateur national chargé de l'accueil des migrants

La première des missions qui m'ont été confiées en tant qu'interlocuteur de référence, consiste à établir un dialogue structuré avec les grandes associations que vous représentez. En effet, nous ne parviendrons pas à une réussite collective durable dans l'installation des réfugiés si nous ne conduisons pas ce dialogue en amont. Je l'ai déjà engagé avec l'AMF, et il se poursuivra avec les autres associations. Tout peut être dit dans le cadre de cet entretien bilatéral. J'entends tout ce qui se dit, et m'intéresse également beaucoup à ce qui ne se dit pas. C'est dans ce travail en amont que nous réussissons. Au pilotage national s'ajoutera une coproduction territoriale, et c'est cette double articulation qui constituera une spécificité française de l'accueil des réfugiés.

J'ai également reçu pour mission de développer une approche globale dans l'accueil des réfugiés.

- L'éducation doit constituer la clé de voûte de l'intégration de ces populations avec l'apprentissage de la langue française qui doit intervenir le plus en amont possible, et l'inscription des enfants dans notre système éducatif.

- Les questions de santé doivent également être prises en compte en amont. Les réfugiés qui arrivent dans notre pays ont en effet traversé des épreuves, parfois très brutales. J'attire particulièrement l'attention de la représentation nationale sur les situations de détresse psychologique, voire psychiatrique, que l'on constate au sein de ces populations. Il faut prendre en compte ces questions dans la répartition sur les territoires.

- La question de l'emploi revêt également un caractère essentiel. Le Directeur général de l'OFPRA dispose aujourd'hui d'une visibilité très précise des profils de ces migrants, dont certains sont extrêmement intéressants et bien formés. Nous devons mettre ces compétences au service de nos territoires, par le biais de mécanismes d'équivalences de diplômes. Nous menons actuellement ce travail fin de mise en adéquation des profils

recensés et des besoins qui s'expriment ou s'exprimeront dans les territoires pour que les affectations géographiques soient une réussite.

- Enfin, j'ai rencontré, dès ma prise de fonction, le Directeur général de la CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales), afin de mettre en place une procédure permettant un accès aux droits optimal et rapide, dans le mois même de l'inscription à la Caisse.

Le ministre est par ailleurs très attaché à l'articulation entre la coordination nationale qui m'est confiée et le niveau départemental. Il a ainsi été demandé à l'ensemble des préfets de département de désigner des coordonnateurs départementaux. Je les réunirai avec les grandes directions - Direction générale des étrangers en France, OFPRA, OFII, DIAL, Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) - et d'autres acteurs, afin de leur expliquer les grandes lignes de notre stratégie.

Je me réjouis que les collectivités nomment également des coordinateurs. Ce mécanisme liant les niveaux national, départemental et local permettra une action fluide et cohérente. Or notre politique d'accueil des réfugiés en France doit être fondée sur une cohérence, à la fois territoriale et stratégique, jointe à un souci d'évaluation. Nous pourrions ainsi opérer, au bout d'un an, les corrections de trajectoire qui s'avéreront nécessaires.

III. ÉCHANGE DE VUES ENTRE LES PARTICIPANTS

A. OBSERVATIONS DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION

M. Eric Doligé, sénateur

J'ai entendu l'expression de nombreuses bonnes intentions de l'État dans ce dossier difficile. Les principes de l'action sont satisfaisants et des engagements ont été pris sur les chiffres.

Toutefois, il faut s'attendre à ce que le chiffre de 30 000 arrivants soit dépassé : l'État se prépare-t-il à cette situation ?

Les départements gèrent les MIE (mineurs isolés étrangers) et le RSA. Or des engagements sur la répartition géographique des MIE n'ont pas été tenus. On peut donc se demander si la répartition territoriale que vous évoquez sera respectée. Un président de département s'est vu informer récemment que 110 migrants arrivés dans son département avaient vocation au RSA : les départements seront-ils amenés à prendre en charge des migrants basculant rapidement vers ce statut ? Les départements gèrent également les maisons de l'enfance, ainsi que les problématiques des femmes enceintes isolées et des enfants de moins de trois ans ; devront-ils prendre en charge directement les personnes relevant de ces situations parmi les migrants ?

M. Michel Le Scouarnec, sénateur

J'ai apprécié l'humanité qui caractérisait les différentes interventions.

Valérie Létard a insisté justement sur une répartition équilibrée et équitable des réfugiés. Certaines petites communes sont volontaires pour les accueillir, et dans la mesure où elles ne sont pas trop éloignées d'un pôle urbain, cette solution est envisageable. Des solutions sont peut-être à trouver dans l'intercommunalité. La mise en œuvre de ces dispositifs nécessite néanmoins un travail très important.

Je souhaite également revenir sur la question des profils des migrants. Nous ne devons pas négliger ceux d'entre eux qui ne présentent pas les « profils intéressants » dont a parlé monsieur le préfet, mais qui sont néanmoins menacés.

M. Christian Manable, sénateur

Il a principalement été question des villes dans ce débat, ce qui s'explique par la capacité d'hébergement dont elles disposent. Je souhaite néanmoins évoquer le milieu rural, en m'appuyant sur ma connaissance du département de la Somme, dont la quasi-totalité des communes compte moins de 2 000 habitants, certaines constituant même des micro-communes. La capacité d'accueil de ces villages est faible ; néanmoins, certains habitants de ces communes se portent volontaires pour accueillir des migrants. Nous avons donc organisé une mise en réseau permettant de recenser ces propositions. Les maires des communes concernées s'adressent ensuite aux services de l'État pour assurer le suivi sanitaire, social et éducatif de ces migrants.

En tant qu'ancien président du conseil général de la Somme, je retrouve aujourd'hui les mêmes problématiques qu'avec les MIE, très inégalement répartis. La Somme avait été fortement impactée par ce programme, du fait de sa proximité avec la région parisienne et de sa situation sur la route de Calais. Or nous avons dû parfois accueillir 170 enfants, alors que notre capacité d'accueil était de 100 personnes, et avons été déçus par le Gouvernement, qui nous avait promis une répartition plus équitable de ces jeunes mineurs étrangers isolés. 10 à 12 départements se trouvaient très impactés par le dispositif, quand d'autres n'accueillaient aucun mineur étranger. Une répartition équilibrée des migrants sur le territoire national s'impose absolument, pour assurer une bonne acceptabilité de la situation par les collectivités et par nos concitoyens.

Mme Nelly Tocqueville, sénatrice

Je constate que tout le monde se retrouve autour des valeurs de la République, en particulier de celle de la solidarité.

Je poursuis sur le propos de M. Manable, en regrettant tout d'abord l'absence de représentant de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF), car ces territoires ne doivent pas être exclus de la réflexion.

M. Jean-Marie Bockel, président

L'explication en est simple : nous avons considéré que l'AMF pourrait parler en leur nom. C'était peut-être réducteur.

Mme Nelly Tocqueville, sénatrice

Merci. J'ai conscience que personne ne met en doute le fait que les territoires ruraux soient partie prenante de la réflexion. Les populations des territoires ruraux sont interpellées par la situation des migrants et les traumatismes qu'ils subissent.

Certains territoires ruraux présentent en outre des capacités d'accueil en termes d'hébergement diffus, non dispersé ni éloigné des voies de circulation et qui peuvent en ce sens être acteurs dans ce processus d'accueil. C'est le cas des territoires dit « rurbains », situés à proximité de centres urbains et souvent, en seconde périphérie immédiate de petites villes. Or ces territoires font des propositions d'accueil, qu'il convient de recenser. Certaines communes disposent en outre de capacités d'hébergement. Il s'agit de propositions modestes, mais aucune « goutte d'eau » ne doit être ignorée lorsqu'elle va dans le sens de l'engagement et de la démarche collective.

M. Jean-Pierre Vial, sénateur

Je m'associe aux orientations exprimées par les associations et aux propositions de Valérie Létard. J'ai été amené à suivre des démarches mises en place dans le cadre du dispositif dit du « Contingent des 500 ». Ce dispositif est-il toujours en action, et son enveloppe sera-t-elle abondée ? Les publics bénéficiaires étaient identifiés très en amont, dans le cadre du HCR (Haut-Commissariat pour les Réfugiés). J'avais alors pu constater que la difficulté ne résidait pas dans la disponibilité des communes, mais dans leur capacité d'accompagnement. La question de la coordination s'avérera donc décisive dans l'accueil des migrants.

Monsieur le directeur, vous avez indiqué que l'État accompagnerait l'accueil des réfugiés. Parallèlement, Valérie Létard a posé la question du devenir des déboutés. Les responsables m'indiquent sur mon territoire qu'aucune place n'est actuellement disponible en CADA, du fait de la présence de ces familles qui devraient être en position de retour. Par conséquent, nous devons compter sur les disponibilités d'hébergements des communes. Elles existent, mais le dispositif d'accompagnement sera décisif.

Comment les personnes déjà présentes sur nos territoires ou en passe d'arriver seront-elles accompagnées par les services de l'État ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, sénatrice

En organisant cette table ronde, notre délégation se trouve au cœur de son rôle. Le sujet qui nous réunit constitue un défi humain, économique, social, politique qui, de surcroît, sera amené à perdurer dans les années à venir. Je me félicite de la qualité de ce débat mené loin de la posture politicienne et de la bien-pensance. Les associations d'élus ont toutes exprimé des positions laïques, républicaines, humanistes et responsables, ce qui est rassurant sur l'état de la démocratie et de la classe politique, souvent décriée. Les dérapages rapportés dans la presse, de celles et ceux qui ont voulu trier les réfugiés selon leur confession, ou prétendu que notre pays n'était pas en état de les accueillir, se révèlent marginaux.

J'aimerais insister sur le fait que si nous devons nous appuyer sur le volontarisme des élus, nous ne pouvons pas nous en tenir à cette dynamique : chacun doit être mis à contribution. Il n'est pas acceptable que dans les départements, certaines des villes les plus importantes, qui disposent du plus grand nombre de logements vacants et de tous les services médicaux ou éducatifs, veuillent s'exonérer de la participation nécessaire à un effort national, humain et politique. J'en appelle donc à un rôle fort de l'État, pour que chacun prenne sa juste part de l'effort collectif.

Ensuite, les difficultés que rencontreront les communes seront à mon sens de tisser le « vivre ensemble ». Elles seront toutefois accompagnées par les services de l'État et des départements. Or c'est à l'échelon départemental que se situera la difficulté. En effet, les départements sont confrontés depuis dix ans à des problèmes comme le financement du RSA, auquel seuls les accords de Matignon en 2013 ont commencé à apporter une réponse, en leur donnant la possibilité de moduler les DMTO (droits de mutation à titre onéreux). La question du financement de la solidarité dans notre pays demeure toutefois entière, et elle sera encore amenée à évoluer avec le nouveau contexte auquel nous sommes confrontés.

M. Antoine Lefèvre, sénateur

Je me réjouis également de l'organisation de cette table ronde, qui constitue une réponse à la mise en cause de la bonne volonté des élus locaux par certains médias, alors que les maires et les départements sont les premiers acteurs de la solidarité de nos territoires. Toutes les villes ne possèdent pas cependant, quelle que soit leur taille, la possibilité de répondre concrètement à cet appel.

Je souhaite revenir également sur la nécessité, soulignée par le préfet Arhoul, de mettre à la disposition des migrants des moyens médico-psychologiques, voire psychiatriques, en particulier pour les mineurs. Je m'interroge sur les capacités de nos structures dans les départements en la matière. Les CAMPS (centres d'action médico-sociale précoce), en particulier, sont très souvent saturés, et il leur sera difficile de faire face à ce besoin sans un accompagnement spécifique de l'État.

B. OBSERVATIONS DES REPRÉSENTANTS DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS LOCAUX

M. Jean-Jacques Barbaux, représentant de l'Assemblée des Départements de France (ADF), président du conseil départemental de la Seine-et-Marne

Je me félicite également de la grande qualité républicaine des échanges. Je préside un département qui représente 50 % du territoire francilien, et qui est composé pour un tiers de zones urbaines et pour un tiers de zones rurales. C'est vers ce département que l'on achemine le plus de personnes en difficulté, sans aucune concertation avec les élus, ce qui entraîne des difficultés – c'est notamment le cas du SAMU social de Paris.

Je souscris au principe de l'approche globale. Je soulignerai toutefois que l'État vient de supprimer onze réseaux d'éducation prioritaire en Seine-et-Marne pour les placer en Seine-Saint-Denis. L'approche globale doit se traduire réellement dans toutes les interventions de l'État.

Je me permets également d'exprimer mon désaccord avec la démarche selon laquelle les élus doivent aller vers l'État. 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 ». Il est important, dans le contexte particulier de la réforme territoriale et du Grand Paris, de démontrer à la fois de la solidarité, de l'humanité et de la fermeté ; et c'est à l'État qu'il incombe de donner le cap.

Mme 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

Nous ne pouvons que partager les principes rappelés par M. Barbaux. Le défi actuel diffère des situations antérieures, nécessitant un accompagnement. Une démarche imposée est mal vécue par les élus locaux et la population. A l'inverse, nous avons aujourd'hui l'occasion d'avoir une démarche vertueuse d'un État qui assume pleinement ses responsabilités, tout en consultant les collectivités très en amont sur une analyse fine de la réalité des territoires. L'action pourra ainsi s'appuyer sur l'existant et ne pas créer de difficultés nouvelles. La solution de l'habitat diffus, par exemple, est

à la fois la plus acceptable et la plus complexe dans sa mise en œuvre : elle nécessitera donc une véritable coopération.

Enfin, de nombreuses familles se proposent d'accueillir des réfugiés ou l'ont déjà fait, mais se trouvent parfois en butte à des difficultés insurmontables. Les générosités individuelles, non coordonnées par l'État, peuvent créer des situations très difficiles. L'État et les territoires doivent coordonner la mise en place de ces actions.

M. Vincent Morette, représentant de l'Association des Petites Villes de France (APVF), maire de Montlouis-sur-Loire

Je m'associe à l'affirmation de la nécessité absolue d'une coordination des actions par l'État. J'ajoute que le volontariat des collectivités doit prévaloir. L'État doit aller vers les collectivités, tout comme les collectivités doivent aller vers l'État. Quoi qu'il en soit, la coordination entre État et territoires doit être la plus forte possible à tous les niveaux.

Ainsi, dans le département d'Indre-et-Loire, les possibilités d'hébergement en CADA sont actuellement nulles. Lorsque des réfugiés seront orientés vers ce département, un hébergement collectif devra donc être mis en place avant l'orientation vers des solutions individuelles. Or son organisation pose problème.

Par ailleurs, sans prétendre à une représentativité des communes rurales, je rappelle que l'APVF regroupe de petites communes. Certaines se sont positionnées et constituent ces « gouttes d'eau » qui font les grandes rivières. La ruralité ne doit pas être absente de l'effort collectif, mais il faut être conscient de ses difficultés spécifiques en termes de communication. Or les réfugiés auront des démarches administratives à effectuer et devront pouvoir se rendre dans les centres administratifs. La modalité de l'accueil différera donc en fonction de la taille de la collectivité.

Enfin, nous devons aussi évoquer les réactions des citoyens. Lorsque j'ai pris position sur la possibilité pour ma ville d'accueillir des réfugiés, j'ai suscité des interrogations au sein de la population. Or après avoir expliqué que nous disposions dans cette ville de 11 000 habitants, des conditions matérielles pour accueillir une vingtaine de réfugiés, je n'ai plus rencontré de réticence. La population prend plutôt position en faveur du projet lorsque celui-ci est maîtrisé.

M. Jean-Marie Bockel, président

Il est vrai que 90 % du territoire français est structuré par l'urbain, le périurbain ou encore le « rurbain ». Le territoire rural déconnecté de ces structures existe néanmoins, et rencontre des problématiques différentes.

M. Emmanuel Heyraud, représentant de l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF), directeur de la cohésion sociale et du développement urbain

Je salue le climat inspiré des valeurs républicaines et de générosité qui a présidé à ces débats. Je souhaite revenir sur quatre points :

- la nécessité d'une authentique solidarité locale et nationale bien pensée, ordonnée et organisée, pour reprendre les mots de ce débat ;

- la coordination et la coopération entre les élus locaux et les services de l'État. L'AMGVF salue à cet égard les propos très francs de M. Arhoul et l'invite à s'exprimer sur le sujet devant le bureau de l'association ;

- la nécessité d'un accompagnement de l'application de la loi pour les déboutés du droit d'asile, ce qui favorisera l'acceptabilité des populations ;

- l'importance d'un diagnostic territorial en lien avec les préfets de département et les préfets de région pour réellement prendre en compte les spécificités locales et les capacités d'accueil des territoires.

S'agissant de ce dernier point, je rappelle que toutes les grandes villes ne sont pas prospères et en mesure d'accueillir des centaines de migrants dans de bonnes conditions.

M. Jean-Marie Bockel, président

Ajoutons que certaines grandes villes sont parfois concernées depuis plusieurs années par les problématiques d'accueil de populations immigrées : la sensibilité à ces questions y est donc plus forte.

C. OBSERVATIONS DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France

Pour répondre à la question de M. Doligé, je préciserai que le programme de relocalisation mis en place par l'État repose sur des dispositifs durables, notamment les CADA, le renforcement des guichets uniques et de l'OFPRA. Notre travail consiste à envisager toutes les situations qui pourraient se présenter.

M. Le Scouarnec et Mme Perol-Dumont ont insisté sur la nécessité d'une répartition équitable des migrants sur le territoire. Le législateur a voulu un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile. Ce schéma prendra la forme d'un acte réglementaire publié au mois d'octobre, pour le plan national. Il sera basé sur deux types d'indicateurs : la population et la part de cette population qui se trouve en difficulté.

L'objectif est de réduire l'effort pour les régions confrontées à des difficultés particulièrement importantes. Ce schéma permettra de déterminer une cible en termes d'accueil des demandeurs d'asile, et nous répartirons les créations de places de façon à nous en approcher le plus rapidement possible. Le schéma national sera par ailleurs décliné en schémas régionaux, élaborés à partir de paramètres plus nombreux, à la suite d'une concertation organisée par le préfet de région avec les collectivités locales.

Le monde rural, évoqué par Mme Tocqueville et M. Manable notamment, tient toute sa place dans ce dispositif de répartition équitable. Aucun territoire n'est exclu de la possibilité d'accueillir des demandeurs d'asile. Des CADA ont d'ailleurs été mis en place en zone rurale, notamment en Corrèze ou dans la Somme, et ont bien fonctionné. Nous pouvons d'ailleurs mettre en relation les élus qui souhaiteraient avoir connaissance de ces expériences pour les reproduire.

La situation actuelle diffère de celle des mineurs étrangers isolés, dont l'accueil relève de l'État. Le législateur prévoit dans ce qui concerne les demandeurs d'asile un hébergement directif, en vertu duquel un bénéficiaire refusant le logement proposé n'aurait pas accès à la location, ce qui permet de rendre l'hébergement directif effectif.

M. Vial nous a interrogés sur le dispositif des 500. Dans le cadre du programme de réinstallation mené avec le HCR, la France s'est engagée depuis plusieurs années à accueillir chaque année 500 réfugiés syriens. Le Président a indiqué en avril dernier que cet effort serait accentué, ce qui est le cas : le nombre de personnes accueillies dans ce cadre s'accroît.

M. Barboux et M. Vial ont rappelé la nécessité de la fermeté à l'égard des déboutés, fermeté qui constitue l'autre pan de l'équilibre de notre politique d'accueil. Les instructions du gouvernement vont en ce sens. Je nuance en revanche les propos sur les places en CADA, dont 10 % seulement sont occupées par des personnes déboutées. L'occupation des CADA tient surtout aux difficultés de relogement des réfugiés qui empêche la fluidité du dispositif.

M. Kléber Arhoul, préfet, coordinateur national chargé de l'accueil des migrants

L'attention que nous portons au territoire rural est réelle et je rencontrerai le président de l'AMRF pour compléter la discussion que nous avons tenue aujourd'hui. Nous prêterons attention aux spécificités de ces territoires en termes d'acceptabilité et de potentialités d'accueil, afin de préserver un équilibre dans les affectations auxquelles nous allons procéder.

Concernant les moyens, je m'attache, en lien avec les cabinets ministériels, à disposer d'une vision très précise des situations, afin de ne pas accentuer des difficultés existantes. Je veille notamment à ce que l'accueil des enfants dans nos écoles soit réussi, en termes de moyens et de pédagogie.

Je crois vraiment à la mimétique de la réussite. Nous devons réussir les premières affectations de réfugiés dans nos territoires pour montrer que le dispositif peut fonctionner. Nous serons ainsi en mesure de créer une dynamique territoriale pour l'accueil des réfugiés sur l'ensemble de notre territoire.

S'agissant de la prise en charge de la détresse psychologique et psychiatrique, celle-ci est réalisée dès l'arrivée dans les centres d'accueil, pour éviter d'envoyer des personnes en difficulté sur des territoires qui ne pourront les prendre en charge.

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.

M. Jean-Marie Bockel, président

Merci à tous. Cette table ronde s'achève.

Nous sommes dans la mission de notre délégation en tâchant d'anticiper, à partir de la situation existante, les difficultés auxquelles les collectivités seront confrontées.

Je remercie les représentants des associations pour leurs témoignages étayés et construits, et l'État pour avoir répondu à notre invitation.

Je remercie également nos collègues de la délégation pour leur participation active à cet échange. Nous reviendrons sur notre engagement dans ce dossier lors de notre prochaine réunion.

La délégation a autorisé la publication du présent compte rendu, sous la forme d'un rapport d'information, lors de sa réunion du 8 octobre 2015.